

공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

2013. 12

손원익 · 박태규

서 언

최근 대부분의 국가가 고령화와 저출산, 임금격차 심화에 따른 양극화 현상 등의 경제적 어려움에 공통적으로 직면하고 있다.

이와 같은 문제의 해결을 위해 우리나라를 포함한 각국의 정부는 복지 정책을 지속적으로 확대하고 있으나, 정부가 문제를 해결하는 데 한계를 보이고 있다. 이는 특히 작은 정부를 지향하는 국가에서 더욱 부각되고 있으며 이에 대한 해결방안으로 공익법인의 공익활동 역할이 더욱 중요해지고 있다.

우리나라의 경우 공익법인의 공익활동 활성화를 위해서는 공익법인의 투명성을 제고하는 것이 가장 중요한 것으로 인식되고 있으나, 현행 공익법인 관리체계에서는 설립은 까다로운 반면 사후관리가 거의 이루어지고 있지 않아 투명성에 대한 의문이 해소되지 않고 있다.

본 연구의 연구자들은 현행 공익법인 관리체계를 전반적으로 검토하여 공익활동을 활성화하면서 동시에 투명성도 제고할 수 있는 정책대안을 제시하고자 노력하였다. 또한 공익법인의 설립과 관련된 규정을 완화하여 가급적 많은 공익법인이 설립될 수 있도록 정책적으로 유인함과 동시에 공익법인의 공익성에 대한 지속적인 사후관리를 강화하여 투명성을 제고할 수 있는 실질적이고 구체적인 정책대안도 모색하고 있다.

본 보고서는 본원의 손원의 선임연구위원이 총괄하였으며, 연세대학교의 박태규 교수가 외부 연구진으로 참여하였다. 보고서 작성을 위해 노력하신 저자들에게 감사드리며, 본 보고서의 중간보고 및 최종보고에 참여하여 유용한 조언을 해주신 가이드스타 박두준 사무총장, 호서대 양용희 교수, 기획재정부 고광효 재산세제과장 및 원내 연구위원 등께도 감사의 말씀을 전한다. 그리고 최종보고서의 평가단계에서 유인한 논평을 해주신 익명의 두 논평자께도 진심으로 감사드린다. 연구진은 방대한 자료 정

리에 많은 수고를 아끼지 않은 남 희 연구원, 오수정 연구원, 이현영 주임 연구행정원과 교정을 위해 애써준 출판팀 직원들께도 감사의 마음을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들이 책임지고 작성한 것으로 보고서의 내용이 연구원의 공식적인 입장을 대변하는 것은 아니며, 보고서의 오류에 대한 책임도 전적으로 저자들에게 있음을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책시사점

경제의 규모가 크지 않았던 시대의 공익활동은 대부분 정부의 역할이었으나, 경제의 규모가 확대되고 사회가 다변화됨에 따라 사회의 다양한 요구를 충족하기 위한 공익활동을 과거와 같이 정부 혼자서 감당하는데 한계에 이르렀다. 이와 같은 이유로 일정부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 형성되었고, 그 역할과 규모 또한 점점 확대되고 있다.

우리나라의 경우 지난 20년간 양적으로 비영리법인의 수는 꾸준히 증가하였으나 비영리법인의 설립, 사후관리 등과 같은 질적인 측면의 발전은 상대적으로 미비하였다. 국세통계연보에 의하면 지난 1993년 1만 329개로 집계된 비영리법인수는 2011년 2만 1,970개로 확인되어 법인 수는 상승하였음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 비영리법인의 재원이 되는 기부금은 2001년 약 4조 6천만원에서 2011년 11조 6천만원에 이를 정도로 꾸준히 증가하였다. 이와 같이 비영리법인의 양적인 측면은 앞으로도 꾸준히 증가될 여지가 많지만 질적인 측면에서의 비영리법인 발전을 위해서는 관련 제도의 점검과 사후관리가 필요한 실정이다.

이에 따라 본 보고서는 비영리법인의 공익활동 활성화를 위한 관련 제도의 선진화를 위해 비영리법인의 설립제도와 사후관리 관련 제도를 점검하고자 하였다. 이를 위하여 비영리법인이 가장 선진화되어 있는 미국과 최근 비영리법인 관련 제도의 주요 개정이 있었던 일본 및 영국을 비교하여 우리나라 현행 제도의 실태 및 문제점을 분석하였다. 또한 본 보고서에서는 도출된 개선방안을 제도화하고 현실적으로 실행할 수 있는 구체적인 실행계획(Action Plan)도 제시하였다.

본 보고서에서 제시하는 정책방안의 적용범위는 「민법」 제32조를

근간으로 설립된 비영리법인과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 근거하여 설립된 공익법인만을 대상으로 한다. 즉, 특별법에 의해 설립된 사회복지법인(사회복지법), 학교법인(사립학교법), 의료법인(의료법)은 본 연구의 대상에서 제외한다. 특별법에 의한 비영리법인의 설립·공익성 검증·사후관리의 업무는 각 특별법에서 별도로 규정하고 있기 때문이다. 그러나 장기적으로는 특별법에 의해 설립되고 운영되는 비영리법인도 전체 비영리법인의 큰 틀에 포함하여 운용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직 할 것이다.

우리나라에서의 비영리법인은 첫째, 허가주의에 의하여 설립이 어렵고 둘째, 정부의 모니터링이 적시에 시행되지 않아 투명성, 책임성, 전문성이 결여되어 있다. 이와 같은 문제는 비영리법인이 민간으로부터 기부를 통한 재원을 마련함에 있어 장애요인으로 작용하고 있다. 셋째, 부처별 등록을 통한 공익활동의 수행은 공익활동의 영역이 제한되는 문제점이 있으며, 마지막으로 세제혜택을 받은 비영리법인의 공익활동이 적절히 수행되었는지에 대한 객관적 기준이 마련되어 있지 않아 공익성 검증제도에 대한 재검토의 필요성이 제기되고 있다.

따라서 비영리법인과 관련된 제도개선의 기본방향은 비영리법인의 설립은 쉽고 간편하게 하고, 사후관리는 철저히 하는 것이다. 비영리법인의 공익성에 대한 검증은 각종 세제감면과 연계되기 때문에 검증결과에 대한 신뢰성이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 객관적인 검증절차와 검증기관이 필수적이다.

이를 위해, 비영리법인 설립은 허가주의에서 인가주의로, 공익성 인증 및 사후관리는 영국의 공익위원회(charity Commission)와 유사한 통합관리조직을 신설하여 비영리법인과 관련된 모든 업무를 관장하게 하고, 본 조직의 소속은 대통령직속 또는 총리실로 하여 각 부처로부터 독립적으로 운영될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

목 차

| | |
|------------------------------------|----|
| I. 서론 | 11 |
| II. 비영리법인의 사회적·경제적 역할 및 역사 | 21 |
| 1. 비영리법인(NPO)의 생성이론 및 사회·경제적 역할 | 21 |
| 가. 비영리법인(NPO)의 생성 이론 | 22 |
| 나. NPO의 사회적 역할 | 28 |
| 다. NPO의 실패와 보완정책의 필요성 | 33 |
| 2. 한국, 미국, 영국에서의 비영리법인(NPO) 발전의 역사 | 35 |
| 가. 한국 NPO 발전의 역사 | 35 |
| 나. 미국 NPO 발전의 역사 | 41 |
| 다. 영국 NPO 발전의 역사 | 47 |
| 라. 소 결 | 49 |
| III. 우리나라 비영리법인의 현황 및 실태분석 | 52 |
| 1. 비영리법인 관련 제도 | 52 |
| 가. 설립 | 52 |
| 나. 공익성 검증제도 | 59 |
| 다. 사후관리제도 | 63 |
| 라. 신탁법과 공익신탁법 | 74 |
| 2. 비영리법인의 현황 및 과제 | 78 |
| 가. 비영리법인의 현황 및 구조적 특징 | 78 |
| 나. 비영리법인의 과제 | 86 |
| IV. 주요국의 공익법인 관리체계 | 88 |
| 1. 미국 | 88 |

| | |
|---|-----|
| 가. 비영리법인의 분류 | 88 |
| 나. 공익성 관리제도 | 88 |
| 2. 일본 | 90 |
| 가. NPO법인 | 90 |
| 나. 인정NPO제도 | 90 |
| 다. 신공익법인제도 | 91 |
| 3. 영국 | 98 |
| 가. Office for Civil Society(Office of the third sector) | 98 |
| 나. 공익위원회(Charity Commission) | 101 |
| 4. 국제비교 및 적정 수준 | 110 |
| | |
| V. 근본적 개선방안 | 114 |
| 1. 기본방향 | 114 |
| 2. 정책방안 | 115 |
| 가. 비영리법인의 설립 | 115 |
| 나. 비영리법인의 공익성 인증 | 117 |
| 다. 비영리법인의 사후관리 | 117 |
| 라. 비영리법인 통합관리기관 설립 | 118 |
| 마. 기타 고려사항 | 120 |
| | |
| 참고문헌 | 123 |

표목차

| | |
|---|-----|
| 〈표 I- 1〉 국가별 기부자 유형에 따른 NPI contribution to GDP | 13 |
| 〈표 I- 2〉 추정방법에 따른 NPI contribution to GDP | 13 |
| 〈표 I- 3〉 연도별 가동 법인 수 현황(1993~2011) | 14 |
| 〈표 I- 4〉 연도별 법인세 신고 현황(1995~2011) | 14 |
| 〈표 I- 5〉 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금 | 15 |
| | |
| 〈표 III- 1〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙 | 53 |
| 〈표 III- 2〉 특별법에 의한 비영리법인 | 58 |
| 〈표 III- 3〉 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 | 64 |
| 〈표 III- 4〉 「신탁법」의 개정 | 75 |
| 〈표 III- 5〉 공익신탁법안 주요 내용 | 77 |
| 〈표 III- 6〉 영리법인과 비영리법인의 과세비교 | 79 |
| 〈표 III- 7〉 연도별 법인세 총부담세액 현황 | 79 |
| 〈표 III- 8〉 고유사업별 공익법인 현황 | 81 |
| 〈표 III- 9〉 조직형태별 사업체 수, 종사자 수 | 82 |
| 〈표 III-10〉 가계에 봉사하는 비영리단체의 지출 | 84 |
| 〈표 III-11〉 가계에 봉사하는 비영리단체의 목적별 최종소비지출 | 85 |
| | |
| 〈표 IV- 1〉 영국 비각료부처의 특징 | 100 |
| 〈표 IV- 2〉 1999~2012 Charity Commission 등록 자선단체 현황 | 104 |
| 〈표 IV- 3〉 각 비영리단체의 제출 자료 목록 비교 | 113 |
| | |
| 〈표 V- 1〉 비영리법인 설립 관련 민법개정안 용어 | 116 |
| 〈표 V- 2〉 비영리법인 관리체계 대안 비교·분석 | 119 |

그림목차

| | |
|---|----|
| [그림 I-1] 1995년 이후 법인 수와 법인세수 추이 | 15 |
| [그림 I-2] 미국의 GDP 대비 기부금이 차지하는 비중 | 16 |
| [그림 I-3] 미국 내 비영리법인 수와 기부금 변화 추이 | 17 |
| [그림 I-4] 미국 기부금 변화 추이 | 18 |
| [그림 I-5] 미국 비영리법인 수 변화 추이 | 19 |
| [그림 IV-1] 한국과 미국의 비영리법인 관련 사후관리제도 | 89 |
| [그림 IV-2] 자선단체 설립 | 92 |
| [그림 IV-3] 일본의 비영리법인 설립과정 | 93 |

I. 서론

경제의 규모가 크지 않았던 시대의 공익활동은 대부분 정부의 역할이었다. 그러나 경제의 규모가 확대되고 사회가 다변화됨에 따라 사회의 다양한 요구를 충족하기 위한 공익활동을 과거와 같이 정부 혼자서 감당하는 것은 한계에 이르렀다. 이와 같은 이유로 일정 부분 정부의 역할을 대행하는 민간 비영리분야가 형성되었고, 그 역할이 점점 확대되고 있다.

사회가 요구하는 공공 재화 및 서비스의 공급을 정부가 아닌 민간의 자발적인 비영리활동을 통해 충족하여야 하는지에 대한 논의는 그동안 활발하게 이루어져 왔다. Weisbrod(1988)에 의하면 계층과 지역에 따라 다양하게 표출되는 사회 구성원의 욕구를 충족시키기 위해서는 정부에 의한 공공재의 공급방식보다는 소규모의 민간 비영리조직을 통한 공급방식보다 효율적이다. 민간의 자발적 기부활동에 기초한 공공재와 서비스의 공급은 정부재정의 팽창현상을 완화시키는 긍정적인 효과도 있어 미국, 영국, 우리나라 등 작은 정부를 지향하는 국가에서는 그 역할이 점점 더 중요해지고 있다. 비영리활동을 장려하기 위하여 각국의 정부는 일정한 수준의 세제지원을 제공하고 있으며, 이에 상응하는 비영리단체의 투명성과 관련된 책임과 의무도 부과하고 있다.

공익법인과 비영리법인이란 용어는 혼재되어 사용하고 있으나 공익법인이라는 용어에 비해 비영리법인이라는 용어가 좀 더 포괄적이다. 공익법인은 공익성을 전제로 하며, 우리나라의 경우에만 상이한 법률로 비영리법인과 공익법인을 구분하고 있을 뿐 통상의 경우 혼용되어 사용된다.¹⁾

1) 일본의 관련 법령은 비영리법인을 「특정비영리활동촉진법(일명 NPO법)」에 근거한 NPO법인(인정NPO법인), 일반재단법인(공익재단법인), 일반사단법인(공익사단법인) 등으로 분류하여 우리와 유사하게 비영리법인과 공익법인이라는 용어를 사용하지만, 인정NPO법인에 대해 상당한 수준의 공익성이 요구된다.

우리나라의 현행법에서 공익법인이란 종교·자선·학술·의료 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자²⁾를 말하며, 불특정다수의 이익을 목적으로 한다는 점에서 비영리법인과 구분된다. 공익법인의 범위는 법인세법상 고유목적사업과 관련된 소득이 비과세되는 비영리법인 범위보다 제한적이며, 출연 이후 고유목적 외의 사업에 사용하는 경우에는 증여세를 추징하고 있다.

그러나 본고의 논의 대상은 공익성에만 초점을 둔 것이 아니라 영리를 추구하지 않는 법인에 전반적으로 해당하므로 본고에서는 좀 더 포괄적인 개념의 비영리법인이라는 용어를 사용하며, 두 가지 용어를 명확하게 구분해서 사용해야 하는 우리나라의 관련 법령의 경우 그 용어를 명확하게 구분해서 사용할 것이다.

우리나라의 민간 비영리법인(non-profit organization: NPO)은 「민법」 제32조에서 언급되고 있는 사회복지, 문화·예술, 자선, 종교, 교육 등의 분야에서 많은 역할을 수행하여 왔다. 최근의 비영리법인은 공공재 및 사회서비스를 공급하는 고용주로서 주목을 받고 있으며 국민경제 내에서 차지하는 비영리법인의 비중도 증대되고 있다.

우리나라의 경우 1997년 비영리부문의 고용규모(종교부문 포함)는 51만명에서 2003년 58만명으로 7만명이 증가해 서비스산업 총고용지수의 9.5%에 해당하였고, 비영리부문(종교부문을 제외한)의 경상비 지출규모가 GDP 대비 3.4%에서 2003년 3.9%로 증가하고 있는 것으로 나타났다.³⁾

이러한 현상은 <표 I-1> 및 <표 I-2>과 같이 비단 우리나라뿐만 아니라 캐나다, 미국, 호주, 일본 등에서 나타나고 있으며 비영리법인의 규모와 경제적 역할이 부각됨으로써 비영리법인의 상대적 중요성이 증대되고 있음을 알 수 있다.

2) 「상속세 및 증여세법」 제16조

3) 박태규, 「한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구」, 『국민경제』, 제4호 통권 제27호, 한국은행, 2006. 12, pp. 68~70.

〈표 1-1〉 국가별 기부자 유형에 따른 NPI contribution to GDP

(단위: GDP 대비 비중, %)

| | paid workers | volunteers | total |
|-----|--------------|------------|-------|
| 캐나다 | 7.1 | 1 | 8.1 |
| 미국 | 5.5 | 1 | 6.6 |
| 일본 | 4.2 | 1.1 | 5.2 |
| 호주 | 3.6 | 1.3 | 4.9 |
| 프랑스 | 3.3 | 1.4 | 4.7 |

자료: Salamon L., S. 외 2013, "The state of global civil society and volunteering," comparative nonprofit sector working paper No. 49, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.

〈표 1-2〉 측정방법에 따른 NPI contribution to GDP

(단위: GDP 대비 비중, %)

| | UN NPI handbook measure | standard SNA measure |
|------|-------------------------|----------------------|
| 캐나다 | 7.1 | 1.5 |
| 미국 | 5.5 | 5.5 |
| 일본 | 4.2 | 2 |
| 뉴질랜드 | 2.8 | 1.9 |
| 프랑스 | 3.3 | 1.2 |

자료: Salamon L., S. 외 2013, "The state of global civil society and volunteering," comparative nonprofit sector working paper No. 49, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.

다음의 〈표 I-3〉을 통해 우리나라의 연도별 비영리법인의 현황을 보면, 1993년 이후 비영리법인의 수가 큰 폭으로 증가했음을 확인할 수 있다. 1993년 기준 10,329개에 불과했던 비영리법인의 수는 2011년에 이르러 21,970개로 2배 이상 증가하였다.

〈표 1-3〉 연도별 가동 법인 수 현황(1993~2011)

(단위: 개, %)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 영리 법인 | 101,933 | 114,363 | 130,597 | 148,112 | 166,741 | 169,018 | 193,059 | 229,120 | 273,561 | 304,880 |
| | 90.9 | 91.2 | 91.9 | 92.5 | 93.0 | 93.0 | 93.6 | 94.4 | 95.5 | 96.1 |
| 비영리 법인 | 10,329 | 11,050 | 11,487 | 11,959 | 12,575 | 12,817 | 13,295 | 13,532 | 12,791 | 12,274 |
| | 9.2 | 8.8 | 8.1 | 7.5 | 7.0 | 7.0 | 6.4 | 5.6 | 4.5 | 3.9 |
| 계 | 112,136 | 125,413 | 142,084 | 160,071 | 179,316 | 181,835 | 206,354 | 242,652 | 286,352 | 317,154 |
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
| 영리 법인 | 317,055 | 328,181 | 347,234 | 337,199 | 379,015 | 400,193 | 400,217 | 420,225 | 438,644 | |
| | 96.0 | 96.0 | 96.2 | 95.6 | 96.3 | 96.2 | 95.4 | 95.5 | 95.2 | |
| 비영리 법인 | 13,132 | 13,685 | 13,587 | 15,448 | 14,685 | 15,924 | 19,203 | 19,798 | 21,970 | |
| | 4.0 | 4.0 | 3.8 | 4.4 | 3.7 | 3.8 | 4.6 | 4.5 | 4.8 | |
| 계 | 330,187 | 341,866 | 360,821 | 352,647 | 393,700 | 416,117 | 419,420 | 440,023 | 460,614 | |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 각 연도의 데이터 중 해당되는 수치를 수집하여 재작성

비영리법인으로부터 징수되는 세수 역시 1995년에 비해 큰 폭으로 증가하였으나 그 흐름이 일정한 방향성을 보이지는 않고 있다.

〈표 1-4〉 연도별 법인세 신고 현황(1995~2011)

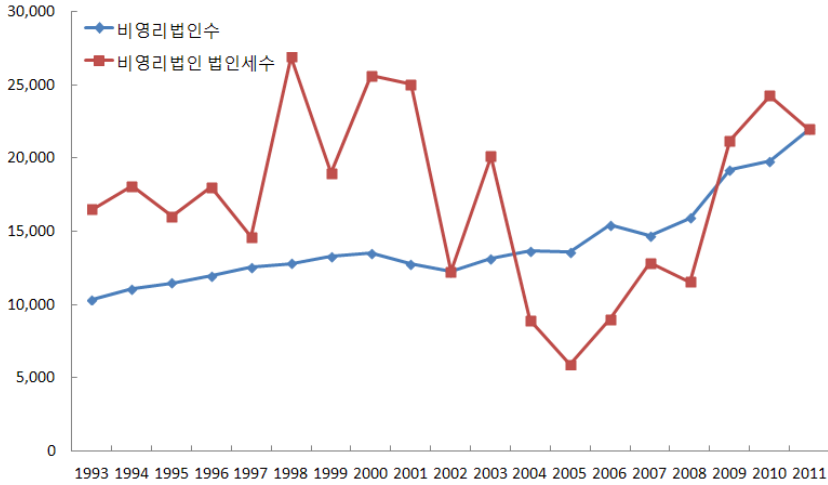
(단위: 억원, %)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 영리법인 | 59,523 | 57,115 | 54,972 | 51,770 | 62,293 | 118,809 | 130,326 | 146,684 | 198,431 |
| | 78.3 | 75.9 | 77.4 | 74.2 | 81.0 | 81.5 | 87.3 | 85.1 | 88.8 |
| 비영리 법인 | 16,506 | 18,123 | 16,036 | 18,039 | 14,643 | 26,923 | 18,961 | 25,666 | 25,030 |
| | 21.7 | 24.1 | 22.6 | 25.8 | 19.0 | 18.5 | 12.7 | 14.9 | 11.2 |
| 계 | 76,029 | 75,238 | 71,008 | 69,809 | 76,935 | 145,732 | 149,287 | 172,350 | 223,461 |
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 영리법인 | 195,362 | 267,150 | 259,435 | 298,851 | 360,209 | 336,994 | 274,611 | 355,344 | |
| | 90.7 | 96.8 | 97.8 | 97.1 | 96.6 | 96.7 | 92.8 | 93.6 | |
| 비영리 법인 | 20,139 | 8,931 | 5,922 | 9,002 | 12,859 | 11,552 | 21,203 | 24,275 | |
| | 9.3 | 3.2 | 2.2 | 2.9 | 3.4 | 3.3 | 7.2 | 6.4 | |
| 계 | 215,501 | 276,081 | 265,356 | 307,853 | 373,068 | 348,545 | 295,814 | 379,619 | |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 각 연도의 데이터 중 해당되는 수치를 수집하여 재작성

[그림 1-1] 1995년 이후 법인 수와 법인세수 추이

(단위: 개, 억원)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 각 연도의 데이터 중 해당되는 수치를 수집하여 제작성

우리나라의 비영리법인 수와 법인의 기부금이 증가하였듯이 개인의 기부금 또한 꾸준히 증가하였다. 그 결과, <표 1-5>와 같이 총기부금이 증가하였으며 같은 기간의 비영리법인 수도 꾸준히 증가한 것을 확인할 수 있다.

<표 1-5> 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금

(단위: 조원, %)

| | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| 기부금계 | 4.67 | 5.90 | 6.79 | 8.75 | 9.04 | 9.61 | 10.01 | 11.63 |
| 개 인 | 2.98 | 3.74 | 4.32 | 5.43 | 5.66 | 6.15 | 6.51 | 6.95 |
| 법 인 | 1.69 | 2.16 | 2.47 | 3.32 | 3.38 | 3.46 | 3.50 | 4.68 |

주: 2001~2005년은 국세청 내부자료
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도, 각 연도의 데이터 중 해당되는 수치를 수집하여 제작성

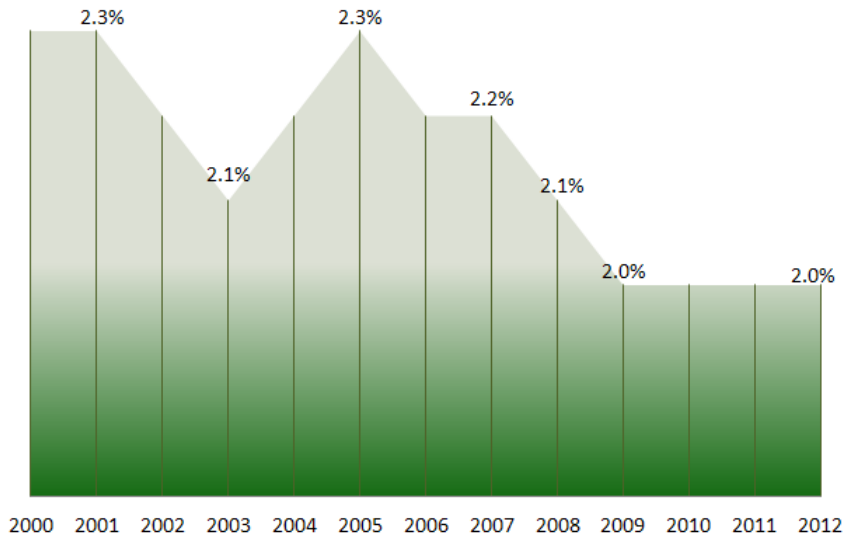
이와 같은 비영리법인의 증가는 공익활동을 활성화시킬 뿐만 아니라 기부금의 증가도 유발하는 것으로 인식되고 있다.

비영리법인의 증가와 기부금의 추이를 분석하기 위하여 GDP 대비 기부금의 비중이 가장 높은 미국의 비영리법인 현황에 대하여 비교·분석한다.⁴⁾

[그림 1-2]와 같이 미국의 GDP 대비 기부금이 차지하는 비중은 2012년 2.0%로 2000년부터 2012년까지 13년동안 평균 2.14%를 보이고 있다.

[그림 1-2] 미국의 GDP 대비 기부금이 차지하는 비중

(단위: %)



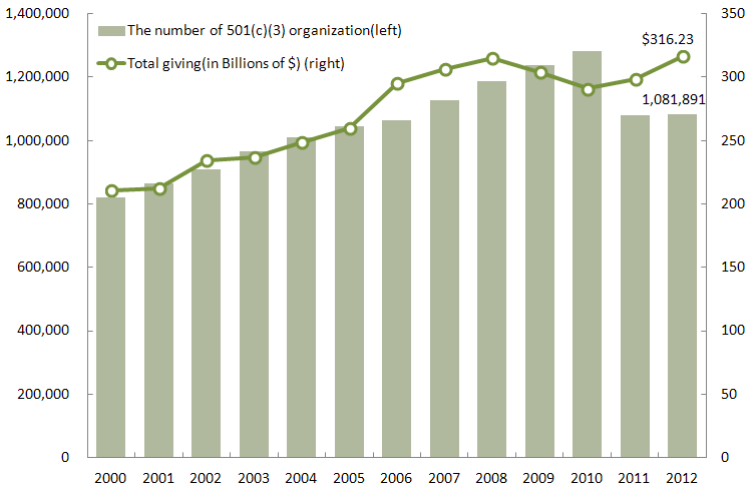
자료: Giving USA Foundation, 「Giving USA」, 각 연도 해당데이터 수집 및 재작성

4) 한국의 충청북도 장학관련 공익법인의 경우 2006년 법인 수 60개를 시작으로 전년 대비 2007년 6.7%, 2008년 9.3%, 2009년 4.3%씩 증가하여 2009년 73개로 확대되었다. 동기간 기부금을 보면 2006년 4,745백만원을 시작으로 2007년 22.4%, 2008년 65%, 2009년 9.1% 증가하여 2009년에는 10,512백만 원으로 증가하였다. 이는 비영리법인과 기부금 간의 정(+)의 관계에 대한 사례로 알려져 있다.

또한, [그림 I-3]의 2000년부터 2012년까지의 미국의 총기부금 추이를 살펴보면 2000년 2,108억 9천만달러로 시작하여 2008년 3,150억 8천만달러로 최고 수준을 기록하였다. 그 이후 미국 내 경기불황과 맞물려 2010년 2,908억 9천만달러까지 하락한 후 다시 상승하는 모습을 보여 2012년에는 3,162억 3천만달러를 기록하고 있다.

그러나 꾸준히 상승하던 기부금은 2008년 이후 2009년, 2010년을 거치며 감소하여 결과적으로 GDP 대비 0.1%만큼 감소되었다. 2008년 글로벌 경제 위기가 발발했음에도 불구하고 해당연도 기부금이 최고치를 달성한 이유는 상속으로 인한 유산기부가 갑작스레 증가하였기 때문으로 보고되고 있다. 이와 같은 유산기부의 증가가 2008년 기부금이 감소될 것이라 예상했던 수치를 상쇄시켰고 그 결과, 기부금은 오히려 증가한 것으로 나타났다. 이후 2009년~2010년 기부금 감소는 글로벌 경제위기로 인한 미국 내 경기불황이 길어지고 경기회복 속도가 늦어짐에 따른 것으로 해석된다.⁵⁾

[그림 I-3] 미국 내 비영리법인 수와 기부금 변화 추이



자료: Giving USA Foundation, 「Giving USA」, 각 연도 해당데이터 수집 및 재작성

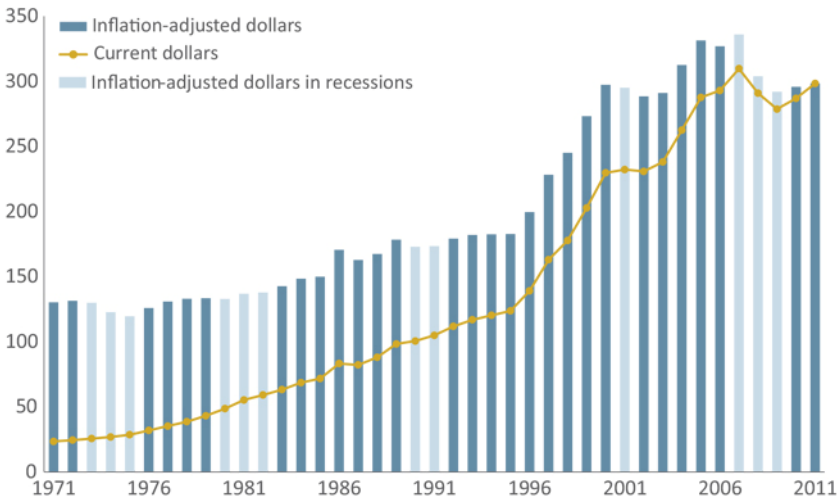
5) Giving USA Foundation, "Giving USA," 2011.

동 기간 미국 세법 501(c)(3)의 적용을 받는 비영리법인의 수는 2000년 81만 9,008개로 시작하여 2010년 128만 739개로 최고치를 나타내었다. 이후 2011년에는 2010년 대비 15.66% 감소하여 108만 130개를 나타낸 이후 2012년에도 유사한 수준을 유지하고 있다.

2010년 이후 비영리법인 수가 급감한 이유는 IRS가 연금보호법(The Pension Protection Act of 2006)에 의거해 2007~2010년까지 3년 연속 세금보고를 하지 않은 비영리법인에 대해서 면세자격을 박탈하였기 때문인 것으로 보고되고 있다.⁶⁾ 이로 인해 2011년 9월, 20만개가 넘는 비영리법인이 통계치에서 제외되었으며 이 중 대다수가 존재하지 않거나 작은 규모인 것으로 나타났다.

[그림 1-4] 미국 기부금 변화 추이

(단위: in Billions of \$)

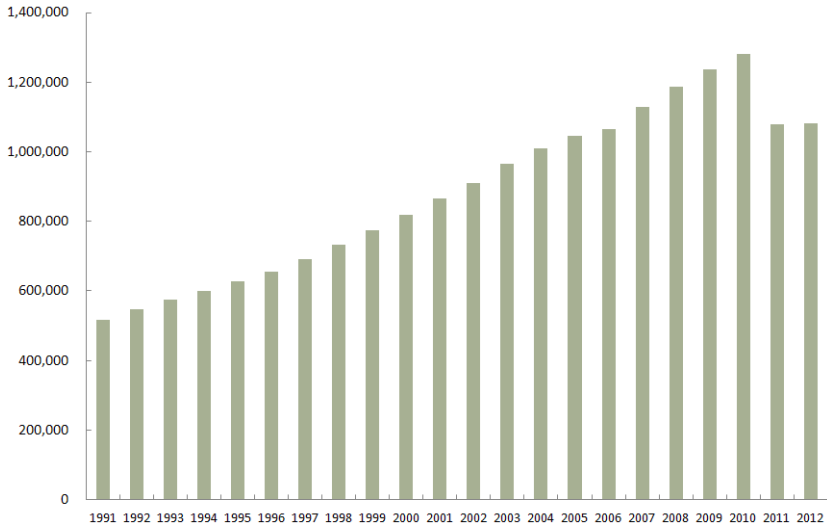


자료: Giving USA Foundation, 「Giving USA」, "Presentation Summary", p. 4.

6) IRS의 주요 점검사항은 크게 세금보고의 정확성, 설립 시 제출했던 단체의 목적(mission statement) 준수 여부, 단체활동과 관계없는 소득에 대한 보고 여부로 나뉘어진다.

[그림 1-5] 미국 비영리법인 수 변화 추이

(단위: 개)



자료: Giving USA Foundation, 「Giving USA」, 각 연도 해당데이터 수집 및 재작성

한국과 미국의 사례를 통하여 비영리법인수와 기부금의 관계는 글로벌 경제위기와 같은 특수한 기간을 제외하면 대체적으로 정(+)의 관계를 보이는 것을 알 수 있다. 이와 같은 비교를 통하여 한국의 공익법인 및 비영리단체의 설립과 활동에 대한 규제를 완화하면 공익활동이 더욱 활성화될 것이고, 이를 위한 기부금 또한 증가할 것으로 기대된다.

비영리법인에 의한 공익활동이 활성화되기 위해서는 비영리법인 관련 제도의 선진화가 우선 선행되어야 한다. 비영리법인과 관련된 제도는 크게 설립 관련 제도와 사후관리 관련 제도로 구분할 수 있다. 비영리법인의 사후관리와 관련된 제도의 일부분은 세법과 밀접한 관련이 있으며, 최근 「상속·증여세법」의 개정으로 관련 조항들이 정비되었다. 그러나 세법 이외의 사후관리제도는 그 실효성에 의문이 제기되어 왔다. 따라서 본 보고서에서는 비영리법인의 설립과 사후관리에 대한 제도뿐만 아니라 비영리단체의 공익성 검증과 관련된 제도까지 포함하여 전반적인 개선방안을

제시하고자 한다. 관련된 현행 제도의 실태 및 문제점을 분석하고 개선을 위한 정책방안을 제시하기 위하여 제도가 가장 선진화되어 있는 미국과 최근 비영리법인과 관련된 제도의 주요 개정이 있었던 일본의 제도 및 영국 등 기타 주요국가의 제도를 구체적으로 분석하고 우리나라의 제도와 비교하여 시사점을 도출한다.

이와 더불어 본 보고서에서는 도출된 개선방안을 제도화하고 현실적으로 실행할 수 있는 구체적인 실행계획(Action Plan)도 제시하고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 비영리법인의 생성이론 및 사회적·경제적 역할에 대하여 논의한다. 비영리부문이 생성하게 된 원인에 대하여 경제적인 시각과 사회적인 시각에서 분석하여 비영리부문의 역할에 대한 이론적인 근거를 제시한다. 또한, 우리나라와 미국을 대상으로 비영리부문의 역할 및 시계열적 사건을 중심으로 비영리부문의 역사를 소개한다. 제Ⅲ장에서는 비영리법인의 관리와 관련된 현행 제도의 현황을 소개하고 문제점을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 주요국의 비영리법인 관련 제도를 소개하고 그 특징을 비교·분석하여 시사점을 도출한다. 제Ⅴ장에서는 비영리법인 관리체계의 근본적인 개선을 위한 정책방향을 제시하고, 이를 위한 구체적인 정책 개선안을 비영리법인의 설립단계, 공익성 검증단계, 사후관리단계별로 제시한다.

II. 비영리법인의 사회적·경제적 역할 및 역사

1. 비영리법인(NPO)의 생성이론 및 사회·경제적 역할

우리 사회에서 영리를 추구하는 기업과 정부부문이 차지하는 비중에 가려서 영리가 아닌 사회적 공익을 추구하는 민간 비영리법인(NPO)에 대한 논의에 중요성이 크게 인식되고 있지 않다. 이 같은 현상은 비단 우리 사회에만 국한된 것은 아니며, 비영리법인에 대한 낮은 관심으로 인해 각국에서도 비영리법인에 대한 법적, 제도적 발전이 기업에 비해 늦을 뿐 아니라 학계의 연구도 비교적 뒤늦게 시작되었다.

그러나 비교적 최근에 이르러 비영리법인이 각 나라의 경제에서 차지하는 역할과 비중에 대한 중요성이 인식되면서 비영리법인 규모를 추정하려는 국제비교 연구가 이루어졌다. 그 결과 UN은 국민계정에 비영리섹터에 대한 경제적 규모에 대한 위성계정(satellite account)을 추정하는 매뉴얼을 마련한 바 있으며,⁷⁾ 이미 미국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본 등 33여 개의 나라들에서 비영리부문에 대한 위성계정을 추정했거나 준비를 하고 있다.⁸⁾ 이처럼 비영리법인은 각 나라마다 상이한 발전과정을 거쳤고, 이에 따라 서로 다른 규모와 경제적 역할을 차지한다. 이와 더불어 비영리법인의 중요성 또한 높아지고 있음에 따라 비영리법인의 성장에 대해

7) 2003년 UN. Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts (ST/ESA/STAT/SER.F/91)

8) 미국 존스홉킨스 대학의 Center for Civil Society의 UN Handbook에 대한 안내 참조.

<http://ccss.jhu.edu/research-projects/un-nonprofit-handbook/about-the-un-handbook>

관심을 가져할 때이다.

요약하자면, 현대사회에서 차지하는 비영리조직들은 어떠한 과정을 통해 발전되어 왔으며, 비영리조직이 사회에서 기대되는 역할을 수행하기 위해서는 어떠한 문제에 직면하고 있는지, 그리고 비영리조직에 대한 제도와 정부의 정책은 어떻게 변화해야 하는지에 대해 많은 국가들이 공통적으로 관심을 가지고 있다. 이런 질문에 대한 답을 찾기 위해서는 우선 비영리조직이 어떻게 생성해 왔으며, 비영리조직들은 역사적으로 어떻게 발전되어 왔는지를 논의하는 것이 필요하다. 따라서 본장에서는 비영리조직의 생성이론과 한국, 미국, 영국에서의 비영리조직들이 역사적으로 어떻게 발전되어 왔는지를 논의한다. 미국은 비영리조직이 가장 활발하게 활동하고 있고 비교적 정부의 영향력에서 벗어나 독립성을 잘 유지하면서 정부의 파트너로서 역할을 수행하고 있다. 이에 비해 영국에서는 최근 정부정책의 변화가 있기까지 비영리조직의 활동을 자선적 목적에 국한시키고 정부에 대한 의존성이 상대적으로 높았다는 특징을 가지고 있다는 차이를 보이고 있다. 서로 유사하지만 차이를 보이고 있는 미국과 영국의 비영리조직의 발전의 역사를 통해 우리 사회 비영리조직의 발전을 위한 제도와 정책의 함의를 찾을 수 있을 것이다.

가. 비영리법인(NPO)의 생성이론

비영리조직이 어떻게 출발하게 되었는지를 설명해주는 생성이론은 대체로 경제학적 이론과 사회학적 이론으로 구분될 수 있다. 경제학적 접근으로는 시장 및 정부 실패(market/government failure)의 이론과 신뢰이론(confidence theory), 그리고 복지국가이론(welfare state theory)이 있다. 비영리조직의 생성을 설명하는 사회학적 이론으로는 자원동원이론(resources mobilization theory), 정치적 기회구조이론(political opportunity structure theory), 그리고 집단동일체이론(collective identity theory) 등을 들 수 있다.

1) NPO 생성의 경제학적 접근 이론

가) 시장/정부의 실패이론(market/government failuretheory)

시장경제의 사회에서는 정부 및 시장이라는 경제주체와 더불어 NPO 또한 실질적 경제주체 역할을 수행하고 있다는 점에 주목하여 NPO의 생성이론을 설명하고 있다. 전통적인 경제학 이론에 따르면 자유경제적인 시작에서는 ‘공공재(public good)’ 또는 ‘공공서비스(public services)’가 적정수준까지 공급되지 못하므로 정부가 재정을 통해 지원하게 되는데, 이때 정부는 NPO를 통해 공급한다. 즉, ‘시장의 실패’로부터 NPO의 필요성을 찾고 있다. 시장의 실패가 발생하는 이유는 공공재 또는 공공서비스의 경우에는 소비의 비경합성(non-rival in consumption)과 소비자들이 가격을 지불하지 않는다고 해서 소비로부터 배제할 수 없는 비배제성(non-excludability)이라는 특징으로 인해 사회적으로 필요한 공공재가 적정한 수준보다 과소공급(underprovision)되기 때문에 부족한 공공재의 일부를 NPO가 공급하는 역할을 하게 된다.

Hansmann(1981)이 예시하고 설명하고 있는 것처럼 문화예술서비스와 같이 비록 공공재의 특성을 가지고 있지는 않기 때문에 가격을 지불하지 않는 소비자들을 소비로부터 배제할 수 있지만, ‘소비 비경합성’의 조건을 갖고 있는 경우에 관람료를 지불할 수 없는 소비자들을 배제한다면 높은 사회적 가치를 창출할 수 있는 문화예술서비스의 사회적 편익을 제한하게 된다. 따라서 많은 사회 구성원들이 지불능력에 관계없이 문화예술서비스를 향유할 수 있어야 하지만, 영리를 추구하는 기업에 이러한 서비스 공급 맡기는 경우 해당 서비스에 대해 일정 금액 이상의 가격을 지불할 수 있는 소비자들에게만 공급하게 된다. 그 결과 과도한 배제(overexclusion)로 인해 소비자들은 비용을 더 지불하지도 않으며, 공급자는 보다 많은 사람들에게 제공하여 후생을 높일 수 있는 기회를 잃어버리는 시장실패가 나타난다. 따라서 이러한 특징을 갖는 서비스의 경우, 영리를 추구하지 않는 NPO에 의해 공급이 되어야 한다. NPO는 민간의 자발적 기부를 받을 수 있기 때문에 이를 활용해서 일반 고객들에게는 높은 가격을 부과하는 대

신 높은 가격 때문에 문화를 향유할 수 없는 계층에게 낮은 관람료를 부과하는 방법, 즉 교차보조(cross subsidization)를 통해 과다한 배제의 문제를 해소할 수 있다.

시장의 실패로 인해 공공재를 공급하지 못하는 경우 정부가 재정을 통해 공급자로서의 역할을 담당해야 한다. 그러나 Weisbrod(1977)는 사회가 필요로 하는 공공재를 공급하기 위해서는 민주주의 절차에 따라 다수결에 의해 공급이 결정되지만 민주적 절차에 의한 합의가 실패하는 경우 공공재 또는 공공서비스를 필요로 하는 사회의 욕구가 충족되지 못하게 되어 '정부의 실패'가 발생하게 된다.

또한 현대 사회에서는 공공재의 종류와 양적인 측면에서 다양한 사회적 욕구가 존재한다. 정부는 행정의 한계로 인해 공공재에 대한 사회 구성원들의 다양한 수요에 대해 일일이 효율적으로 대처하지 못하기 때문에 시민들은 NPO를 설립해서 이런 다양한 사회적 욕구를 충족시키려는 노력을 하게 된다. 예를 들어 사회적 합의에 의해 결정된 공공재의 양에 만족하지 못하는 수요자들은 자발적인 재정적 기여(기부)를 통해 부족한 수요를 충족시키게 되는데 이때 NPO가 이런 부족한 수요를 채워주는 역할을 하게 된다. 따라서 NPO는 시장이나 정부가 하지 못하는 다양한 공공재에 대한 수요를 충족시키는 역할을 위해 생성하게 되었다. Salamon & Anheier(1997)의 이질성이론(heterogeneity theory)에 의하면 정부는 사회 구성원들의 요구에 응하는 경우라 할지라도 법적인 한계로 인해 특정한 구성원들이 요구에 응하지 못하는 제약을 갖는 경우도 있다.⁹⁾

나) 신뢰이론(Confidence theory)

Hansmann(1980)이 제시한 신뢰이론에서는 공공재의 과소공급 또는 과다한 배제로 나타나는 시장실패와는 다른 이유의 시장실패에서 NPO의

9) Salamon & Anheier(1997)는 이런 사례로 특정 종교의 구성원들이 종교적 이념에 입각한 교육서비스를 제공받을 수 없는 경우 이들 구성원들의 자발적인 기부에 의해 NPO(종교법인)들이 이런 사회적 요구에 부응하는 역할을 하게 되는 경우를 들고 있다.

생성 이유를 찾고 있다. 신뢰이론에서는 공공재 또는 공공서비스의 거래에 필요한 신뢰할 수 있는 환경을 만들지 못하는 것에서 시장실패의 이유를 찾고 있다. 소비자가 자신들이 지불하는 재화와 서비스에 대해 공급자만큼 충분한 정보를 가지고 있지 못하다면 소비자와 공급자 사이에 충분한 신뢰를 가질 때 비로소 당사자들 간 거래가 성사될 수 있다. Hansmann (1980)에 의하면 만일 소비자들이 이런 신뢰를 가지지 못하게 되면 생산자들이 자신들의 이익을 위해 소비자를 속일 것이라고 의심하게 될 것이다. 이런 상황에서는 거래당사자들 사이 '계약의 실패(contractual failure)'가 발생해서 거래가 이루어지지 못하게 된다. 신뢰이론에 따르면 소비자와 생산자 사이에 정보의 비대칭성이 존재하게 되면 많은 공급자들 가운데 NPO의 형태를 갖는 공급자를 선택하게 되는데 이는 NPO들은 이윤이 발생하는 경우라도 이해당사자들이 이윤을 배분하지 않는 특성을 가지고 있기 때문에 이윤 극대화의 목표를 가지고 거래를 하지 않을 것으로 기대하기 때문이다.

이처럼 계약의 실패로 인한 시장의 실패를 정부가 방지하는 역할을 할 수 있는지는 중요한 문제이다. Weisbrod & Schlesinger(1986)에 의하면 정부는 재화나 서비스 품질의 수준을 확인하기 어려운 경우라면 '계약 실패'의 문제를 해결할 수 없다. 특히 사회서비스의 경우 서비스의 내용이 복잡해 정부도 서비스의 질적인 수준을 확인할 수 없는 문제가 나타난다. 예를 들어 장기 노인요양서비스의 경우 손쉽게 확인할 수 있는 특성(방의 면적, 의료진의 주재 등)과 확인이 매우 어려운 특성(노인에 대한 성의 있는 요양서비스 등) 중에서 후자의 경우는 계약 실패가 발생하게 된다. Kranshinsky(1996)에 따르면 이런 경우 비록 후자의 특성들이 확인되더라도 경제적, 지리적 이유들로 인해 다른 요양시설로 옮기는 것이 매우 어려운 현실적인 문제가 있다. 이와 같은 문제는 소비자가 공급받는 서비스의 품질에 대해 충분한 피드백을 공급자에게 하지 못하는 경우(병원에서 제공하는 의료서비스)에서 나타나게 된다.

이와 유사한 현상은 정부가 민간의 공급자와 계약을 통해 소비자들에게 사회서비스를 공급하고 사회서비스의 품질이 복잡한 구조를 가지고 있

어 품질을 관찰하기 어려운 보육서비스의 경우에서도 잘 나타나고 있다. 이처럼 '계약의 실패'로 인해 사회서비스의 품질이 소비자 또는 제3의 지불자(정부)가 기대하는 수준에 미치지 못하게 되더라도 NPO는 이윤 극대화를 추구하는 것이 최종목표가 아니기 때문에 계약실패의 문제가 해소될 수 있다.

NPO가 이윤 불배분의 특성을 가지기 때문에 다음과 같은 몇 가지 이유로 계약의 문제를 해소할 수 있다.¹⁰⁾ 우선, NPO는 이윤이 발생하더라도 이윤을 구성원들에게 배분할 수 없다는 '이윤 불배분(non-distribution of profits)'의 성격을 갖기 때문에 품질과 생산량을 속일 인센티브가 낮기 때문이다. 둘째, '이윤 불배분'의 특징으로 인해 다른 조직들과는 달리 조직을 설립하고 운영함으로써 얻을 수 있는 보상이 경제적 보상이 아니기 때문이다. 셋째, NPO들은 조직의 '수요 측면의 이해당사자'인 기부자, 임직원, 그리고 서비스 수혜자들에 의해 영향을 받기 때문이다. 넷째, NPO는 소유권을 인정하는 주식을 발행하고 있지 않기 때문에 경제적 이득을 목표로 조직을 인수하려는 시도에서 벗어날 수 있기 때문이다.

다) 복지국가이론(Welfare State Theory)

Salamon & Anheier(1997)이 주장한 복지국가이론은 NPO가 생성한 이유를 시장/정부의 실패, 계약의 실패에서 찾기 보다는 사회적으로 NPO가 차지하는 중요성에 대한 입장을 설명하는 이론이다. 즉, NPO는 시장과 정부의 실패에서 나타난 조직이 아니라 오히려 정부의 행정력이 발달되지 못해 현대의 정부처럼 사회적 문제를 효과적으로 해결하지 못한 시대에 정부를 대신해서 사회적 문제를 해결해 온 전근대적인 메커니즘이라는 견해를 보이고 있다. 그러나 사회의 발전에 따라 정부의 행정력과 역할이 발전되면서 과거 NPO의 사회적 기능이 축소되었을 뿐아니라 과거 NPO들이 수행하던 영역에서 정부의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 이는 전통적 조직의 NPO는 현대사회에서는 사회 구성원들이 요구하는 수요를

10) 이같은 내용은 Steinberg(2006)의 pp. 118~119에서의 설명을 인용하고 있다.

전부 충족시킬 수 없기 때문이다. 따라서 NPO의 역할이 복지국가에서는 축소되고 있지만 다만 전통적인 제도로서 유지되고 있는 상황이다. 즉, NPO는 앞서의 이론처럼 시장의 실패와 정부의 실패로부터 출발하고 있지는 않다는 점에서 차이가 있다.

2) NPO 생성의 사회학적 이론

NPO에 대한 경제학적인 접근이론들은 주로 시장실패, 정부의 실패 등으로부터 NPO의 역할을 찾는 것으로부터 생성의 이유를 찾고 있는 데 비해 사회학적인 접근에서는 사회운동의 역사적 과정에서 NPO의 역할을 찾고 있다. 다시 말해 NPO의 생성을 사회운동의 제도화 그리고 공식화에서 그 이유를 찾고 있다. 사회학적인 접근이론으로는 ‘자원동원이론’, ‘집단정체성이론’ 등을 들 수 있다. 경제학적인 접근이론들이 NPO 중에서 사회서비스를 공급하는 자선단체 등에 대한 이론들이라면 사회학적인 접근이론에서의 NPO는 주로 사회운동을 하는 advocacy NPO인 사회운동단체(social movement organizations)등에 대한 이론이다.¹¹⁾

가) 자원동원이론(resource mobilization theory)

McCarty & Zald(1973)에 의하면 사회는 자원 점유를 놓고 상호경쟁을 하는 크고 작은 규모의 집단들이 있으며 자원을 획득하기 위해서는 전문성을 갖는 집단이 자원 획득의 경쟁에서 승리할 수 있다고 설명하고 있다. 사회 변화를 불러일으키려는 집단이나 특정한 집단의 이해관계를 지키려는 목적을 갖는 사회운동의 성공을 위해 전문적이고 경험을 갖춘 전문 인력을 활용하는 등의 유리한 환경 조성을 목적으로 NPO를 설립하게 된다. 사회운동의 목적은 대내외의 자원을 잘 활용해서 가장 효율적으로 소기의 목표를 달성하는 데 있다. 이런 목표를 달성하기 위해서는 조직이 필요하고 NPO가 바로 이런 역할을 할 수 있다. 자원동원이론의 관점에서

11) UN의 분류에 따르면 사회운동단체(SMO)들은 NPO의 한 형태로 분류하고 있다.

보면 NPO는 사회운동을 성공적으로 달성하기 위한 전문적인 조직으로서 사회운동의 가장 중요한 자원이 된다.¹²⁾ 사회 변화를 성공시키기 위해서는 자원을 축적, 배분, 활용할 수 있는 필수불가결한 기구로서 NPO의 역할을 찾을 수 있으며, 사회 변화라는 목표를 달성하기 위한 수단으로서 NPO의 설립은 매우 합리적인 선택이 될 수 있다.

나) 집단정체성이론(collective identity theory)

집단정체성이론을 주장하는 Melucci(1988)에 따르면 사회의 집단과 정체성을 공유하는 사람들이 집단정체성을 확립하려는 운동을 위해 정체성을 공유하는 집단의 회원들과 의견을 지속적으로 소통하는 것이 필요하다. 정체성을 공유한 집단의 회원들은 자신들의 개인적인 이해관계를 희생하더라도 그들이 공유하는 정체성을 확립하기 위해 필요한 시간과 노력을 기여한다. 이런 노력이 결실을 맺기 위해서는 집단의 정체성 확립을 위한 안정적인 소통의 조직으로서의 NPO인 사회운동조직을 필요로 한다.¹³⁾ NPO를 사회운동으로서의 조직으로 보고 있는 경제학적인 접근에서 NPO를 보는 시각과는 차이를 갖는다. 경제학적인 시각에서는 NPO를 서비스를 공급하는 등의 목적을 달성하는 수단으로 보고 있지만 사회운동조직으로서의 NPO는 사회운동의 목표를 달성하는 수단이 아닌 목표 자체로 보고 있다. 즉, 집단정체성이론에 따르면 NPO는 집단의 목표를 달성하는 수단으로 보지 않고 자신들의 견해를 표현하는 사회운동조직 자체로 여긴다.

나. NPO의 사회적 역할

앞서 논의한 것처럼 현재 NPO의 기능에 대해서는 우선 경제학적인 측면에서 공공서비스 또는 사회서비스를 공급하는 사회서비스 공급자로서

12) Klandermans, Bert, *The Social Psychology of Protest*, Oxford, 1997.

13) Cohen(1985)은 집단의 정체성을 확립하거나 새로운 정체성을 구축하기 위해서 필요한 사회운동조직으로서 NPO의 역할이 있다고 주장하고 있다.

의 역할을 들 수 있다. 그리고 사회학적인 측면에서 본 NPO의 생성이론에 근거할 때 NPO는 사회를 발전시키기 위한 시민사회의 역량을 재발견하고 강화하는 역할을 들 수 있다. 그리고 NPO는 사회의 발전을 위해서는 사회를 구성하는 구성원들이 사회에 대한 책임성을 다해야 하는데 NPO는 사회적 책임성을 발전시키는 데 기여하는 역할을 하게 된다. 여기서는 이처럼 현대사회에서 경제적 측면과 사회적 측면에서의 NPO의 세 가지 역할에 대한 논의를 소개한다.¹⁴⁾

1) 사회서비스 공급자로서의 NPO

NPO의 생성에 대한 경제학적인 이론에서 논의하고 있듯이 공공서비스 공급자로서의 NPO에 대한 논의는 사회서비스를 공급하는 데 있어 정부와 NPO의 관계에 대한 논의로부터 출발하고 있다. 1980년대 이후 시장집근적(market-oriented) 관리방법을 통해 공공부문을 현대화하고 공공부문의 효율성을 높이기 위한 정부정책인 신공공관리론(new public management)의 입장에서 NPO에 대한 논의가 이루어질 수 있다. 정부가 복지서비스의 위탁공급과 바우처 프로그램을 강화하거나, 소비자(수혜자)의 권한을 강화하는 등의 과정에서 NPO의 역할과 정부-NPO의 관계에 대한 논의 역시 의미가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 현대사회에서의 NPO는 공공부문의 개혁자로서의 역할이 부여되고 있다는 주장이 제기되고 있다.¹⁵⁾ 신자유주의(neo-liberalism)와 신공공관리론이 부상하면서 적절한 정부의 역할에 대한 논의 가운데서 NPO의 기능과 역할에 대한 논의가 진행되어 왔다. 정치적 성향에 상관없이 사회적 문제를 해결하는 데 있어 시장에 전적으로 의존하거나 또는 정부에 모든 것을 의존하는 방법의 중간 방법으로 NPO와의 협력이 매우 중요하다는 것을 인식하게 되면서

14) 여기서의 NPO의 세 가지 사회적 역할에 대한 논의는 Anheier(2010, pp. 3~10)의 설명을 인용해서 설명한다.

15) Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

NPO와 관련된 정부정책의 변화에 영향을 미치게 되었다. 이처럼 NPO가 공공서비스 또는 공공성을 갖는 서비스를 공급하는 역할을 수행하게 되면 서, NPO가 얼마나 시장의 실패를 잘 보완하고 시장에 맡겨놓을 때 발생하는 형평성의 문제를 얼마나 잘 해결해서 시장과 정부를 보완할 수 있는 지가 NPO 성공의 조건이 된다. 이와 더불어 NPO가 역할을 수행하게 될 때 투명성과 책임성의 조건을 만족하면서 NPO의 운영과 관련된 의사결정을 정치적인 고려에 따른 의사결정과 분리될 수 있도록 보장할 수 있는 제도가 존재하는지도 중요하다. 즉, NPO가 사회서비스 공급자로서의 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 이상의 두 가지 조건들을 얼마나 잘 충족시킬 수 있는지가 중요한 과제이다.¹⁶⁾

이처럼 현대 사회에서 NPO는 더 이상 시대에 뒤떨어진 조직이나 제도가 아니고, 시장과 정부를 보완해서 복지국가를 개혁하고 사회개발을 추진할 수 있는 수단으로서 중요할 뿐만 아니라 NPO와 관련된 정책도 정부 정책에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

2) 시민사회의 인프라 역할을 하는 NPO

현대사회에서는 사회를 구성하는 조직이 변화하는 과정에서 사회서비스 공급자로서의 NPO를 보는 시각과는 달리 사회통합과 사회참여를 통해 사회형성에 기여하는 기능을 수행하는 측면에서 NPO의 역할이 강조되고 있다. 즉, 경제성장과 민주적인 절차를 통해 정부를 구성할 수 있는지의 여부는 그 사회의 '사회적 자본(social capital)'이 잘 되어 있는지, 사회적 상호작용을 가능케 하는 신뢰성, 상호성이 존재하는지에 달려 있다.¹⁷⁾ 만일 어떤 사회에 사회적 자본이 없다면 계약과 타협은 성사될 수

16) NPO의 투명성과 책임성의 조건을 갖춰야 하는 문제가 바로 우리 사회의 NPO들이 사회적 역할을 충실히 수행하기 위한 조건이 되고 이런 조건을 충족시키기 위해 필요한 공익법인에 대한 관리체계가 어떻게 개편되어야 하는지에 대해 논의하는 것이 본 연구의 목적이다.

17) NPO의 사회적 자본의 의미는 Anherier & Salamon(2006, p. 93, pp. 300~321)에서 논의되었으며, 이미 Putnam(2000) 등에서 논의된바 있다.

없을 뿐 아니라 민주적 제도는 발전될 수 없게 된다. 이 주장에 따르면 신뢰가 형성되고 시민들의 참여가 활발한 사회는 정치적 안정이 가능하며, 정부는 효과적인 기능을 다할 수 있고, 높은 경제성장을 이룰 수 있게 된다. 정치적 안정과 효과적인 정부, 그리고 높은 경제성장을 위해서는 물질, 인적자본보다 오히려 사회적 자본이 더 중요한 것이다. 이런 사회적 자본은 개발도상국뿐만 아니라 선진국에서도 정치·사회·경제 발전에 있어 중요한 요인이 된다. Putnam(2002)에 따르면 선진국들에서는 전통적인 회원단체들인 정당, 노동조합, 종교단체들의 회원이 감소하고, 제도에 대한 신뢰, 사회 구성원들 간의 신뢰, 그리고 사회적 자본이 잠식되는 현상이 사회의 안정과 사회에 대한 불안을 만드는 요인이 될 수 있다. 또한 개발도상국에서는 사회적 배제, 실패한 정부 그리고 사회의 분열 등이 나타나게 되고 이런 경우 시민사회의 발전이야말로 사회적 분열을 억제하고, 개인주의 가치관의 부정적인 측면을 치유하고, 사회통합을 새로이 이루는데 있어 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 이처럼 시민들의 사회참여를 통해 사회적 자본을 형성하게 되면 그 사회의 정치 그리고 경제발전에 모두 기여할 수 있다는 ‘신 Tocquevillian’적인 접근에 따르면 NPO는 바로 시민사회의 인프라를 구축할 뿐 아니라 사회적 통합과 신뢰를 만들어 내는 역할을 수행하게 된다.¹⁸⁾ NPO를 통해 사회참여를 하게 되면 같은 생각을 하는 사람들 간의 신뢰를 형성하는 경험을 반복적으로 하게 되며 이런 경험들이 경제와 정치에도 영향을 미쳐 사회발전에 기여할 수 있게 된다.

3) 사회적 책임성을 위한 도구로서의 NPO

사회서비스 공급자로서의 NPO, 시민사회 인프라로서의 NPO는 시민들

18) Anheier, Helmut & Lester M. Salamon, "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective," *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 2nd ed., Walter W. Powell & Richard Steinberg, Yale University Press, 2006, p. 93.

을 개혁하고 사회적 책임성에 대한 논의를 불러일으키고 사회적 책임성을 강화시키는 수단으로서의 역할을 담당하고 있다. 사회적 책임성은 시민과 시민단체(NPO)가 직·간접적으로 민간단체와 공공단체들에게 책임성을 요구하는 수단이 될 수 있다. 사회적 책임성을 통해 기업, 정부, 언론기관, 그리고 시민단체에게 그들의 활동이 사회적, 정치적 환경에 미치는 영향에 대해 책임성을 요구하게 된다. 사회적 책임성은 시민, 지역사회, 독립적인 민간 미디어, 그리고 시민단체의 활동과 그들이 활동을 수행하는 메커니즘까지 포함한 넓은 의미를 갖는다.¹⁹⁾

그렇다면 “현대사회에서 사회적 책임성은 어떤 이유에서 중요한가?”라는 질문을 할 수 있다. Malena 외(2004)에 따르면 우선 사회의 구성원인 시민들은 민주적 지배구조가 제대로 형성되지 않거나, 정부가 시민들의 요구에 잘 반응하지 않고, 자유재량권을 남발하거나 부패와 정실주의에 영향을 받을 수 있다. 이런 상황에서 시민들은 사회적 책임성을 통해 보다 많은 정보에 접근할 수 있고, 그들의 목소리를 낼 수 있어 정부에 대해 책임성을 요구할 수 있을 뿐 아니라 기업에 대해서도 사회적 책임성과 윤리성을 요구할 수 있다. 사회적 책임성을 통해 시민들이 보다 많은 정보를 가지고 조직적으로, 그리고 체계적으로 관료, 정치인, 그리고 기업인들에게 건설적인 의견을 개진할 수 있다. 사회적 책임성은 사회서비스의 공급과 정책을 개선해서 효율성을 높일 수 있는데, 이는 사회적 책임성의 메커니즘을 통해 투명하지 않게 정부의 재량에 의해 수행되던 관행을 개선해서 보다 많은 정보를 제공하고 시민들의 목소리를 높여 정책당국자들과 협의를 가능케 하기 때문이다. NPO는 이처럼 사회적 책임성을 통해 개인들의 선택, 특히 사회적·경제적으로 소외된 계층들의 선택의 폭을 넓혀줄 수 있게 된다. NPO의 활동을 통해 이들 계층들에게 중요한 정보를 제공하고 이들 계층들로부터 체계적으로 반응을 듣고 이를 반영하는 메커

19) 사회적 책임성은 (i) 시민과 정부, (ii) 시민과 기업, (iii) 기업과 정부, (iv) 시민단체와 이해당사자 사이 직접적인 책임성 관계를 확인하고 이를 실제로 운영하는 것으로 전통적인 책임성을 보완하고 개선해서 내·외부적인 책임성이 상호 보완할 수 있도록 하게 된다.

니즘을 통해 이들의 목소리가 반영될 수 있는 수단을 마련할 수 있다.

다. NPO의 실패와 보완정책의 필요성

이상에서 설명한 현대사회 NPO의 세 가지 역할 중 경제적 측면에서의 NPO의 역할은 사회적으로 복지에 대한 수요가 크게 증가하면서 크게 부각되고 있다. NPO의 사회서비스 공급자로서의 역할은 미국과 영국뿐 아니라 현재 우리나라에서도 사회복지서비스를 포함한 사회서비스 전반에 걸쳐 공급자로서 NPO의 역할이 점차 증대되면서 NPO에 대한 사회적 관심이 크게 증가하고 있다. 즉, NPO의 사회적 역할을 경제학적인 접근이론에서는 시장의 실패와 정부의 실패로부터 그 기능을 찾을 수 있다. 그러나 NPO는 시장실패와 정부실패로부터 발생하는 문제들을 효과적으로 잘 수행해서 언제든지 성공할 수 있는 것은 아니다. NPO의 역할이 시장과 정부의 실패에서 출발하고 있지만 NPO라는 조직이 갖는 특성으로 인해 사회서비스 공급자로서의 역할을 효율적으로 수행하지 못할 개연성이 존재한다. Salamon(1987)은 NPO의 실패에 대해서는 자선적 불충분성(insufficiency), 특정 집단성(particularism), 온정주의(paternalism), 그리고 비전문성(amateurism) 등을 그 이유로 제기되고 있다.

자선적 단체로서의 NPO가 시장의 실패, 정부의 실패로부터 나타나는 공공재 및 공공서비스의 과소공급의 문제를 해결하기 위해서는 경제적 환경이 좋을 때보다는 어려운 시기에 이런 역할이 특히 필요하다. 그런데 무임승차(free-riding) 문제로 인해 NPO가 사회복지서비스 등의 공공서비스의 과소공급문제를 해결하기에는 충분하지 못하다. 즉, NPO가 부족한 공공재와 공공서비스를 공급하기 위해 자발적 기부자들의 기부에 의존하게 되는데, 기부자들은 자신들의 기부가 정부의 노력이나 다른 기부자들의 노력이 축소될 것을 우려해서 기부를 꺼려하게 된다.²⁰⁾ 또한 잠재적 기부자들은 잠재적 수혜대상자들이 그들의 기부에 상관없이 정부의

20) 이는 구축효과(crowding-out effect)로 설명될 수 있다.

역할에 의해 공공재의 공급을 향유할 수 있다고 생각하기 때문에 기부를 피하게 된다.

특정 집단성(particularism)은 NPO가 특정 종교, 특정 지역, 특정한 사상을 공유한 계층만을 위해 공공재를 공급하는 역할을 하는 경우 사회서비스 공급자로서의 역할이 충분하지 못하게 된다. 또한 온정주의(paternalism)에 입각해서 NPO에 종사하는 사람들과 자원봉사자들은 NPO가 제공하는 수혜자들의 관점에서 필요한 문제를 해결하려는 것이 아니라 자신들의 시각에서 문제를 해결하려는 노력을 하는 경향을 의미한다. 그리고 영리를 목적으로 하고 있지 않은 NPO에서는 보수가 낮거나 또는 자원봉사자의 형식으로 종사하는 임직원들은 영리조직들에 비해 전문성이 떨어지기 때문에 NPO 사업의 효과성이 낮을 수 있다는 전문성 결여의 문제로 효과적인 역할을 수행하기 어렵다는 지적을 받을 수 있다.

이밖에 NPO가 계약실패로 인해 발생하는 시장의 실패문제를 해결하는데 있어 모두 성공할 수 있는 능력을 갖춘 것이 아니어서 이 문제를 해결하는 데도 실패할 수 있다. Steinberg(1987)은 비영리조직의 실패를 다음과 같이 설명하고 있다. 우선, 정부가 NPO의 계약실패를 해결할 수 있는 가장 중요한 요인인 '이윤 불배분'의 원칙을 제대로 잘 지키고 있는지에 대해 충분히 모니터링과 점검을 하지 않고 있기 때문이다. 둘째, 비록 정부가 NPO들이 제공하는 서비스의 생산량 또는 품질을 점검하는 것보다는 '이윤 불배분'의 원칙을 모니터링하는 것이 훨씬 쉬운 일이지만 이러한 원칙을 제대로 지키고 있는지 아니면 NPO들이 비밀리에 하는 경우를 찾아내는 것이 매우 어렵기 때문이다. 셋째, NPO들을 기부자들과 같은 후원자들이 관심을 가지고 활동을 지켜보고 있기는 하지만 공급하는 서비스 또는 재화가 민간재의 특성을 갖는 경우에는 품질을 판단하기 어려운 문제가 있다. 넷째, NPO들은 '이윤 불배분'의 원칙을 가지고 있어 기부자와 수혜자들을 속이지는 못할 것이라는 조직의 특성을 가지고 있지만 기부자들이나 수혜자들과는 다른 목적을 가지고 조직을 운영하려는 동기를 가질 수 있다. 다섯째, 기부자들과 수혜자들이 NPO에 대한 신뢰성을 제대로

인식하지 못한다면 이들 조직이 영리를 추구하지 않고 공익을 위한 활동을 한다는 명목만으로는 사회로부터 신뢰성을 확보할 수 없게 된다. 그리고 마지막으로 NPO가 생산과 자원배분 면에서 효율성을 제대로 발휘하지 못한다면 계약의 실패로 인해 발생하는 문제를 NPO도 해결하지 못하게 된다. 특히 NPO는 영리기업과는 달리 소유권의 개념이 희박하여 경제적 인센티브가 제한을 받기 때문에 비효율성을 낳을 가능성이 있기 때문이다.

이처럼 비영리조직도 시장과 정부가 실패하는 것처럼 실패의 요인을 충분히 가지고 있다. 공익활동을 수행하는 비영리조직의 경우에는 정부로부터 지원받는 세제감면의 혜택과 더불어 비영리조직의 공익활동을 지원하기 위해 기부금을 내는 기부자들에게도 세제감면의 혜택이 부여되고 있다.

NPO는 정부와 계약을 통해 사회서비스를 공급하는 서비스 공급자로서의 역할도 수행하고 있다. 특히 복지에 대한 수요가 지속적으로 증대되는 복지사회로의 발전에 있어 사회서비스 공급자로서의 NPO의 역할은 우리 사회에서 그 어느 때보다 중요하다. 이처럼 사회에서 차지하는 NPO의 역할과 비중을 감안할 때 앞서 지적한 ‘자선적 불충분성’, ‘특정 집단성’, ‘온정주의’, ‘비전문성’, 등의 문제를 해소해서 NPO에게 주어진 사회서비스 공급자로서의 역할을 다할 수 있는지가 중요한 과제로 남아 있다. NPO가 실패하는 것을 방지하고 성과의 효율성을 높이기 위해서는 NPO 관련 제도와 정부의 정책이 매우 중요하기 때문에 NPO와 관련된 법과 제도를 현실에 부응하도록 개선하는 것이 필요하다.

2. 한국, 미국, 영국에서의 비영리법인(NPO) 발전의 역사

가. 한국 NPO 발전의 역사

한국 사회에서 비영리부문의 역사적 개괄에 대한 논의에서 NPO의 역할을 중심으로 볼 때 사회운동주체로서, 사회복지서비스 공급자로서, 교

육과 의료서비스 공급자로서, 그리고 공익활동을 목적으로 한 주체로 분류할 수 있다. 이와 같은 분류는 각 형태의 비영리조직인 NPO들이 각기 다른 상황과 환경 속에서 발전되어 왔기 때문이다. 이처럼 우리 사회에서의 NPO의 역할은 앞서 논의한 세 가지 사회적 역할과 일치되고 있다. 사회복지서비스 공급자 및 교육과 의료서비스 공급자로서의 역할은 NPO의 경제적인 측면에서의 역할이 우리 사회에 이미 오랫동안 자리잡고 있다는 것을 보여주고 있다. 사회운동주체로서의 NPO와 공익활동을 목적으로 한 NPO의 역할은 경제적 측면보다는 사회적 측면에서의 역할을 보여주는 것으로 시민사회 구축의 인프라 역할과 사회적 책임성을 발전시키는 역할을 모두 포함하고 있다.

1) 사회운동주체로서의 NPO

한국 사회에서 비영리조직(NPO)의 사회적 역할이 꾸준히 지속되어 왔음에도 불구하고 이들 조직에 대해 주목하기 시작한 것은 1970년대부터였고 이후 NPO에 대해 사회적 관심이 크게 증대하기 시작했다. 한국 사회에서는 중앙정부를 중심으로 국가의 역할과 기능이 매우 강했던 전통으로 인해 상대적으로 민간의 역할이 크지 않았다. 전통적으로 중앙집권적인 정부가 한국 사회를 사회 구성원들의 생활과 관련해서 거의 대부분을 관여하는 형태를 취했기 때문에 사회적 문제 또는 지역의 문제를 해결하기 위해 자발적인 민간조직을 만들어 시도하려는 노력은 제한될 수밖에 없었다(Hwang & Kim 2003, p. 4). 한국에서 자발적인 비영리조직인 시민사회단체는 구한말 시대까지 거슬러 올라갈 수 있다. 1896년 한국 사회의 진보적인 엘리트 지식층이 주도가 되어서 서양의 현대문물을 주창하는 ‘독립협회’가 결성되었다. 독립협회는 서양에서 전파된 감리교 계통의 젊은 층을 중심으로 한 시민단체로 민주적인 정치개혁을 주창하고 지배계층의 부패와 부정을 규탄하는 시민운동을 주도하는 한국 사회 최초의 NPO의 한 유형인 시민단체인 것이다. 그러나 최초의 시민단체인 독립협회는 정부의 압력으로 1899년 해산되었으나, 이후 1900년대 초에 이르러서는

YMCA, YWCA, 그리고 '신민회', '신간회'와 같은 시민단체가 등장했다(Hwang & Kim 2003, pp. 5~6). 이 시기에 등장한 시민단체들은 대부분이 활동의 영역을 식민지로부터의 독립활동에 집중했다. 이후 1945년부터 1961년의 기간에는 많은 시민단체들이 설립되는 양상을 보였으나 1961년 이후에는 자발적인 민간단체인 시민단체들의 활동을 억제하는 정책을 시행하는 대신 정부의 정책을 지원하는 준정부 시민단체들의 설립과 활동을 지원하는 정책이 이루어졌다(Hwang & Kim 2003, p. 6). 이런 과정에서도 권위주의적인 정부를 상대로 정치적 민주화 활동을 추구하는 반정부 시민운동단체들이 설립되었을 뿐만 아니라 단체 간, 정당과의 연대, 그리고 종교단체와의 연대를 형성하게 되었다. 그리고 1987년 민주화과정의 전환점을 맞이하면서 권위주의적 정부와 시민단체활동이 활발하게 진행되었고 이후 한국사회에는 많은 시민단체들이 설립되었는데, 재단법인, 사단법인, 또는 비법인 형태의 조직으로 여성, 환경, 경제, 정치, 사회 각 분야에서 영향을 미치는 활동을 수행하고 있다. 특히, 1998년 이후 10여년 동안의 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 시민단체들이 정부정책에 커다란 영향을 미치는 정도로 발전하게 되었고 현재에 이르기까지 사회운동 주체로서의 NPO들이 사회운동의 차원을 넘어서 정책적인 측면에서 정부의 파트너로 발전하는 단계에 이르게 되었다.

2) 사회서비스 공급자로서의 NPO

가) 사회복지서비스 공급과 NPO

한국 사회에서 사회복지서비스를 공급하는 형태의 NPO들은 사회활동을 중심으로 한 시민단체 형태의 NPO들과는 차별화된 발전과정을 거치게 되었다. 1945년 독립한 직후에는 소수의 아동복지기관이 있는 정도였으나 전쟁 이후 크게 증대되었는데, 이 중 민간이 설립한 복지기관이 거의 대부분이었다.²¹⁾ 1950년에 발발한 6·25전쟁 이후 외국의 원조기관과 종교단

21) 해방 직후 약 35개의 아동복지기관이 있는 정도였으나 전쟁이 끝난 이후 1959년에는 645개로 증가했다. Hwang & Kim(2003) pp. 7~8.

체들이 설립한 사회복지단체 NPO가 대부분을 차지하고 있었다. 전쟁이 발발한 이후 외국의 민간구호단체들이 한국에 진출해서 피난민들을 대상으로 종교, 문화, 의료 등의 각 분야에서 구호활동을 수행하게 되었다. 이처럼 한국 사회에서 사회복지서비스를 공급하는 NPO들의 활동이 증가하면서 사회복지서비스에 대한 정부의 역할이 구체화되었다. 이런 과정을 거쳐 1970년 「사회복지사업법」이 제정되면서 중앙정부, 지방정부, 그리고 사회복지 NPO들이 사회복지서비스를 공급하는 책임을 갖게 되었고, 사회복지 NPO들이 한국의 NPO 분야에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되었다. 사회복지 NPO의 공공성과 공정한 운영을 담보하기 위해 사회복지법인제도가 도입되었으며 정부의 재정적 지원을 받아 사회복지서비스를 공급하는 자리매김을 하게 되었다. 현재 사회복지기관들은 정부와 파트너로서 사회복지서비스를 공급하는 대표적인 NPO의 형태이다.

나) 교육 및 의료서비스 공급과 NPO

한국 사회에서 민간이 설립한 교육서비스를 제공하는 NPO는 서양의 선교사들에게 의해 시작하였다. 한국에서 민간이 설립한 교육서비스를 제공하는 교육 NPO는 주로 미국의 선교사들에 의해 설립되었다.²²⁾ 이처럼 선교사에 의해 교육 NPO가 설립된 이후 20세기 초까지 거의 800여 개의 교육기관이 설립되었고 이 중 개신교단과 천주교 등 주로 종교단체에 의해 설립된 교육 NPO들이었다(Hwang & Kim 2003, p. 10).²³⁾ 또한 이와는 별도로 20세기 초 국내의 사회단체에 의해 설립된 교육 NPO들도 존재한다. 이처럼 한국 사회에서 교육분야의 서비스를 제공하기 위해 설립된 교육기관은 민간에 의해 주도된 NPO의 형태를 갖게 되었으며, 이와 같은 추세는 해방 이후에도 지속되었다. 1963년 「사립학교법」이 제정된 이후 이 법에 근거해서 중등교육과 고등교육분야에서 설립된 민간교육기관의

22) 1885년 미국의 기독교 선교사인 아펜젤라가 배제학당을 그리고 언더우드가 경신학교를 설립했으며, 1886년에는 여성 선교사인 스크랜튼에 의해 여성교육기관이 설립되었다(Hwang & Kim 2003, p. 10).

23) 20세기 초 796개의 교육기관이 설립되었고, 이 중 666개는 개신교가, 44개는 천주교가 설립한 교육기관이었다(Hwang & Kim 2003, p. 10).

비중이 높아졌으며 이 중에서도 고등교육분야에서 민간의 역할이 특별히 높은 비중을 담당하고 있다.

한국 사회에 최초의 서양의술을 가르치는 의료기관과 교육기관은 교육기관의 설립과 더불어 서양의 선교사에 의해 설립되었다. 1885년 최초의 서양식 의료기관인 광혜원이 선교와 더불어 의료서비스의 제공, 그리고 의학교육 등 3가지 활동을 동시에 수행하는 목표를 가지고 설립되었다. 1950년대 이후 선교단체에 의해 설립된 민간의료기관들이 의료분야에서 주도적인 역할을 담당하게 되었는데, 이후에는 1973년에 제정된 「의료법」에 의해 설립된 비영리의료기관인 의료법인들이 의료서비스 기관으로서 중요한 역할을 담당하게 되었다. 현재 법인의 형태로 설립된 의료기관들은 모두 영리를 추구하지 않는 비영리조직의 형태를 취하고 있어 의료 NPO로서의 영역을 차지하고 있다.²⁴⁾

3) 공익법인 형태의 NPO

공익을 목적으로 한 비영리조직의 대표적인 형태로 재단법인과 사단법인을 들 수 있다. 한국 최초의 현대적 의미의 공익을 위한 재단법인으로는 일제 식민지 시대인 1939년 설립된 ‘양영회’이며 장학을 목적으로 당시의 민법(일본 민법)에 의해 설립되었다. 1945년 해방되기 이전 국내의 대표적인 공익법인인 장학재단은 매우 소수였다. 1950년 중반에 이르러서도 15개 정도의 장학재단이 설립되었는데, 이는 당시 피폐했던 국민경제의 상황과 민간의 공익을 목적으로 한 활동이 활발하지 못했기 때문이다 (Hwang & Kim 2003, p. 9). 그러나 1960년대 이후 경제발전을 통해 민간의 경제적 여건이 크게 향상되면서 성공한 기업인이나 사회적 유지들에 의해 공익을 목적으로 한 재단법인들과 사단법인들이 설립되면서 공익법

24) 법인형태의 의료NPO는 「사립학교법」에 의한 사립대학부속 의료기관, 「법인설립과 운영에 의한 법률」에 근거한 의료기관, 「사회복지사업법」에 근거한 의료기관, 그리고 「의료법」에 근거한 의료기관 등 모두 영리를 추구하지 않는 비영리조직의 형태를 구성한다.

인으로서의 역할을 담당하게 되었다. 1975년 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」 이전에는 1958년에 제정된 「민법」 32조에 의해 공익법인이 재단법인 또는 사단법인의 형태로 제정되었으나, 1975년 이후에는 민법의 규정을 보완하기 위해 제정된 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」에 근거해서 공익을 목적으로 한 법인들이 재단법인 또는 사단법인의 형태로 설립되었다. 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」 제1조에서는 “사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 “공익법인”이라 한다)에 대하여 적용한다.”라고 규정하고 있어 법인격을 취득한 NPO들의 공익활동을 지원을 명시하고 있다. 이 법에 의해 설립된 공익법인들은 장학단체, 학술단체, 문화예술단체, 자선단체, 환경단체, 여성단체 등 다양한 분야에서의 공익활동을 목적으로 하고 있다. 특히 민간이 설립한 재단법인의 경우에는 1980년대 이후 급격히 증가하면서 1980년대에는 1970년대 설립된 수의 3배가 넘는 168개, 1990년대 379개, 그리고 2000년대에는 574개 등 민간 공익재단의 수가 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다.²⁵⁾ 이는 경제가 성장하면서 민간이 공익을 목적으로 설립한 공익법인으로서의 NPO가 얼마나 빨리 증가하고 있는지를 잘 보여주고 있다.

비영리부문에 대한 국제비교연구에서 공통적으로 이용되었던 NPO의 분류는 다음과 같이 12개의 활동영역별로 구분하고 있다.²⁶⁾ 즉, (1) 문화 및 레크리에이션, (2) 교육 및 연구, (3) 보건, (4) 사회서비스, (5) 환경, (6) 개발 및 주택, (7) 법, 시민활동 그리고 정치, (8) 자선매개, (9) 국제활동, (10) 종교, (11) 산업 및 전문가단체, 그리고 (12) 위의 분류에 해당되지 않는 조직 등으로 구성된다. 이들 국제기준에 따른 분류를 우리 사회에서 공익적 활동을 수행하는 활동영역에 따라 구분해 보면 (1) 문화 및 예술분야, (2) 교육-연구, (3) 의료-보건, (4) 사회서비스 분야, (5) 시민

25) 아름다운재단 기부문화연구소의 연구에서 설립주체가 확인 가능한 1,218개의 민간공익재단 중 연도별 설립 수를 추정한 결과이다. 따라서 실제의 공익재단의 수는 이보다 더 많을 것으로 추정된다.

26) Salamon 외(1999)에서 비영리문제에 대한 국제비교연구의 결과에서 이런 분류방법을 이용하고 있다.

단체(정치단체 포함) (6)국제활동 (7) 종교, (8) 산업 및 전문가단체(노동단체 포함) 등으로 구분할 수 있다.²⁷⁾ 이런 공익적 활동을 수행하는 NPO는 법적인 형태로는 사단법인 또는 재단법인 형태의 공익법인이 있으며, 사회복지법인, 의료법인, 학교법인 등과 같이 특별법에 의해 설립된 형태의 NPO 등이 있다. 그러나 2012년 제정된 「협동조합기본법」에 의해 공익적 활동을 수행하는 '사회적 협동조합'이라는 공익적 활동을 수행하는 NPO가 추가되었다.²⁸⁾ 이처럼 우리 사회에서는 1900년대 초반부터 설립되기 시작한 NPO들이 사회 각 분야에서 다양한 형태의 공익활동을 수행하고 있다. 그러나 이들 공익적 활동을 수행하는 NPO 중에서는 「사립학교법」, 「의료법」, 「사회복지사업법」과 같이 관련 특별법에 의해 설립된 NPO들과 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」에 의해 설립되어 공익활동을 수행하는 '공익법인'로 구분할 수 있다. 이들 공익법인은 교육, 의료, 사회복지와 같이 공익활동 외에 사회일반에 이익이 되는 위에서 설명한 8가지 공익활동을 수행하는 NPO의 형태이다. 한국에서 공익법인 형태의 NPO의 활동은 2000년대 이후 활발해지고 있는데 비영리법인의 수가 증가했으며, 이들 NPO의 활동을 지원하기 위한 민간기부금, 특히 개인기부금 규모가 빠른 증가추세를 보이고 있다는 사실에 비추어 볼 때 공익법인의 활동이 크게 확대되고 있다는 것을 알 수 있다.

나. 미국 NPO 발전의 역사²⁹⁾

미국에는 자선단체, 종교단체, 교육기관 등 매우 다양한 형태의 영리를 추구하지 않는 비영리단체(NPO)들이 존재하고 있지만 공익을 위한 자선

27) 박태규, 「한국 비영리단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구」, 『국민계정』, 제4호 통권 제27호, 한국은행, 2006. 12.

28) 사회적협동조합이 아닌 일반협동조합의 경우에는 회원들에게 이익을 배분할 수 있다는 조항으로 인해 NPO가 갖춰야 하는 '이윤 불배분'의 조건을 만족하지 못하기 때문에 NPO에 해당되지 않고 있다.

29) 미국에서의 NPO의 발전과 역사에 대한 논의는 Hall(2006)을 기초로 이루어지고 있다.

적 활동을 수행하는 NPO는 세법에서 구체적으로 규정하고 있다. 자선적 활동을 하는 단체 외에도 자선단체가 아닌 형태의 비영리조직인 친목단체 등도 NPO로 포함이 되는데 이런 단체들에 대해서는 세제혜택의 지위를 부여하지 않는다. 이처럼 NPO는 매우 다양하고 광범위한 형태를 가질 수 있다. 따라서 본 연구에서의 논의의 대상으로는 자선적 공익활동을 하며, 이에 따라 세제혜택을 부여받는 NPO에 국한한다.

미국에서 민간이 자발적으로 단체를 설립하는 것은 미국이 독립을 한 이후에 이르러 본격적으로 나타난 현상이다. 물론 독립 이전에도 식민지 시절 인구가 증가하고 경제가 성장하면서 유럽과의 교류가 활발하게 진행되면서 민간이 자발적으로 단체를 조직하는 제도가 미국사회에 소개되었다. 미국이 독립을 하는 과정에서 개인적 권리의 중요성과 더불어 민간의 자발적인 조직이 긍정적으로 평가되었다. 그러나 미국 사회에서도 초기에는 민간이 자발적으로 설립하는 조직에 대해 부정적인 견해가 강했으며 버지니아 주(州)를 비롯한 몇몇 주들에서는 개인들의 자선활동에 대해 억제하는 분위기가 강했다(Hall, 2006, p. 7). 예를 들어 1792년에는 자선신탁의 설립을 인정하는 영국의 법을 무효화했으며, 종교단체가 관할하는 재산을 몰수하는 조치를 취했다(Hall, 2006, p. 7). 그리고 1780년대 뉴욕에서는 교육, 자선, 종교, 그리고 전문직 단체들을 규제하는 조직을 설립하는 등 비영리 민간단체들에 대해 우호적이지 않으며, 이들 비영리 민간단체들이 소유할 수 있는 재산의 규모를 제한하고 이런 단체들에 대한 유증의 규모도 제한하는 등의 조치를 취했다(Hall, 2006, p. 7). 그러나 이에 반해 뉴잉글랜드 지역인 매사추세츠와 코네티컷 주(州) 등에서는 민간이 자발적으로 조직하는 단체들의 설립을 장려하는 정책을 통해 비영리 민간단체들의 설립이 활성화되었다(Hall, 2006, p. 8). 또한 이 지역에서는 민간신탁을 보호하는 제도개선을 통해 산업화 과정에서 축적한 민간의 부를 통한 지원에 의해 미국에서 교육, 문화, 과학의 중심지가 될 수 있었다. 미국의 헌법에서는 각 주에 권한을 부여해 지역별로 민간의 비영리단체들과 활동에 대한 차별적인 정책이 이루어졌다. 민간에 의한 주도권보다는 정부의 정책에 우선을 둔 지역에서는 민간의 비영리 단체를 억제하는 정책

(법)을 민간의 자선과 자선단체 등 비영리단체들을 장려하는 지역에서는 민간 비영리단체를 장려하는 정책을 시행했다. 그러나 1800년대 중반에 이르러서는 미국 사회에서 민간의 비영리조직들이 중요한 역할을 차지하는 수준에 이르렀고 미국 사회에서 매우 중요한 제도로써 자리잡게 되었다.³⁰⁾ 미국 사회에서 NPO의 변화와 역사는 1920년대 이전의 시기, 1930~1980년대의 시기, 그리고 1980년 이후의 시기로 구분할 수 있다.

1) 1920년 이전의 시기

미국에서 NPO의 역할은 남북전쟁 기간 동안 매우 중요한 역할을 담당하였다(Hall, 2006, p. 9). 민간의 비영리조직들은 전쟁 기간 동안 의료서비스, 보건의 등 필요한 서비스를 제공하기 위해 모금과 자원봉사자들을 모집하는 등의 활동을 수행했다. 또한 전후에는 지역의 재건을 위해 그리고 해방된 노예들의 교육을 위해서는 비영리단체들의 역할이 필요했다. 이처럼 미국의 남북전쟁은 민간 비영리단체들의 역할을 강화하는 계기를 마련했다. 또한 미국의 경제성장과 미국 내의 발전을 위해 필요로 하는 인적자원을 양성하는 일이 매우 중요해지고 이를 담당하는 NPO로서의 중요성이 인식되기 경제성장의 과정에서 축적된 부가 대학으로 이전되는 과정에서 대학이 새로운 조직으로서 그리고 자선단체와 자선활동의 중심지로 부상되었다(Hall, 2006, p. 10). 교육서비스를 공급하는 NPO로서의 대학은 기업활동에 필요한 인재를 양성하는 역할을 수행할 뿐 아니라 사회복지, 보건 등의 많은 분야에서 필요로 하는 전문인력을 양성해서 정부부문에 공급하는 역할을 담당하게 되었다.

특히 남북전쟁과 제1차 세계대전 사이의 기간 동안 미국 사회 곳곳에서는 사립대학과 같은 교육NPO와 수많은 자발적 민간 비영리조직들이 결성되었고 이들을 통해 공익을 위한 비영리활동은 미국의 정치적, 경제적, 사회적 통합을 이루는 데 큰 기여를 하게 되었다. 특히 이 기간 동안

30) 프랑스의 사회학자인 토크빌은 1830년대 미국을 방문하고 미국 사회는 민간 조직의 사회라고 평가하고 있다.

에는 많은 이민자들이 들어오면서 질병에 시달리거나 어려움을 당할 때 도움을 제공하고 결속을 다지기 위해 많은 비영리조직을 결성했다. 이와 더불어 변호사들, 의사들, 엔지니어와 같은 직업에 종사하는 사람들이 모여 직업과 관련된 비영리단체를, 기업들은 동종산업에 종사하는 기업들의 상호 친목과 이익을 위해 산업단체를, 근로자들은 노동조합을, 그리고 체대근인들은 재향군인회 등을 결성하는 등 민간의 비영리단체들이 활발하게 설립되었다. 또한, 공익을 위한 활동은 아니지만 회원들의 이익과 사회성을 도모하기 위한 단체인 NPO들을 설립하게 되었다. 이처럼 사회 여러 차원에서의 자발적 민간 비영리단체의 결성을 통해 민주주의에 대한 이해를 돕게 되어 미국사회에 민주주의가 뿌리내리는 데 크게 기여할 수 있었다.

이후 미국경제는 급속한 경제성장을 이루다가 1870년대에 경제적 위기에 직면하게 되었으며 자본주의 시장경제가 갖는 문제를 경험하게 되었다(Hall, 2006, p. 11). 이를 계기로 미국의 성공적인 기업인 앤드류 카네기(Andrew Carnegie)는 1880년대 경쟁을 통한 시장경제의 한계를 인지하고 이를 보완하기 위해 부유층을 포함한 민간의 자발적인 참여와 기여의 중요성을 제기하면서 또 다른 성공한 기업인들의 동참을 이끌어 냈다. 이는 미국 사회에서 NPO와 관련해서 두 가지 특징을 가지는 변화를 가져왔다.

우선 공익재단이라는 제도가 미국에 도입되어 미국 사회가 당면한 문제를 해결하는 적극적 수단이 되었다. 그러나 경제성장 과정을 통해 많은 부를 축적한 산업가들이 자신들의 부를 통해 사회적 문제를 해결하는 데 기여하기 위해서는 자선적 재단이라는 제도적인 제약이 있었다. 따라서 법적인 개편이 없이는 부유층의 NPO를 통한 자선활동은 한계가 있었다. 또한 부의 기부를 통해 자선활동을 하기 위해서는 법인을 설립해서 전문성을 가져야 하지만 당시 미국의 자선법에 의한 자선신탁은 수혜자를 특정하도록 규정하고 있어 대규모 자선활동의 제약요인으로 작용했다. 이처럼 당시의 법제가 대규모의 부를 이용한 자선활동을 제약한 이유는 사회적으로 대기업과 부유층 기업인에 대한 비판적인 시각이 작용했기 때문이

다(Hall, 2006, p. 14).

1900~1925년의 기간 동안 자선활동을 수행하는 자선단체의 등장뿐 아니라 회원으로 구성되는 회원단체들의 설립이 크게 증가하는 현상을 보였다. 이 시기에는 회원들의 친목을 위한 단체들로 설립이 되었지만 기업들은 자신들의 이익을 옹호하고 자신들의 산업을 정부가 이해할 수 있도록 하는 역할을 수행하기 위해 산업단체들을 설립했다. 이처럼 많은 자발적인 회원을 기반으로 한 단체들은 직접 공익을 목적으로 하거나 또는 공익을 목적으로 하는 단체들과 긴밀한 협력을 통해 인종문제, 노동문제, 부의 집중현상 문제 등 다양한 시각에서의 사회적 문제들을 제기하였다. 그 결과 사회발전을 위한 운동에 참여하는 자발적인 단체인 옹호NPO들이 크게 증가했다.

2) 1930~1980년의 기간과 1980년대 이후

세계 공황을 경험하면서 정부의 역할은 점점 커지게 되었다. 그러나 정부규모의 성장은 연방정부의 규모가 증대되는 것이 아니라 연방정부의 재정지원이 지방정부의 역할과 비영리민간단체들의 역할을 증대시키는 현상으로 나타났다. 1940년대에는 미국 정부가 소득과 상속재산에 대한 세 부담이 증대되면서 세감면의 혜택으로 인해 세제혜택이 부여되는 재단과 공익단체의 설립이 크게 증대되는 현상을 보였다(Hall, 2006, p. 14). 또한 정부 역할의 증대와 더불어 재단들의 민간단체들에 대한 지원을 증가시키면서 정부로부터 영향을 받게 되는 사회 구성원들이 자신들의 권익을 위해 정부정책에 영향을 미칠 수 있도록 특정한 집단을 대변하는 옹호(advocacy) NPO의 성장을 가져왔다. 20세기 초반의 옹호NPO가 광범위한 사회문제를 해결하기 위한 조직이었다면 이 시기의 NPO는 특정한 이슈에 집중해서 변화를 가져오는 것을 목적으로 한다는 점에서 차이를 보인다(Hall, 2006, p. 14). 즉, 전통적인 NPO는 정치문화의 변화, 교육의 보편화, 경제적 풍요로움, 그리고 지리적 이동성의 증가로 인해 역할과 중요성이 증대되었다.

또한 이 시기 전통적인 종교단체들의 신자 수는 감소하는 추세를 보였지만 새로운 교단의 종교단체에 가입하는 수는 증가하는 추세를 보이면서 종교단체가 미국 NPO 부문에서의 중요한 비중을 차지하는 모습을 보였다. 종교단체가 NPO 부문에서 중요한 비중을 차지하게 된 것은 단체의 수가 차지하는 비중이 40%를 차지하고 자원봉사와 기부금의 3분의 2 이상을 차지하는 등의 양적인 측면에서의 중요성도 있지만 종교단체의 가입을 통해 다양한 분야에서 사회적 변화를 추구하는 사회운동으로 이어지게 되었다(Hall, 2006, p. 22).

1980년대 미국에 레이건(Reagan)의 공화당 정부가 들어왔을 때 교육 NPO, 사회서비스 공급NPO 등은 재정적으로 연방정부의 재정지원에 크게 의존한 상태였다. 따라서 만일 연방정부가 사회정책을 위한 재정지출을 크게 줄이게 된다면 미국 비영리부문에 큰 타격을 주게 될 것으로 예상되었다. 1980년대와 1990년대 미국에서는 연방정부의 책임을 지방정부에 이전하는 추세와 민영화의 두 가지 추세가 진행되었다(Hall, 2006, p. 23). 이는 연방정부보다는 지방정부와 민간부문이 사회서비스 수혜자들의 요구에 더 잘 부응할 수 있다는 데 근거하고 있다. 또한 민간의 사회서비스 공급자들 간의 경쟁을 통해 사회서비스 공급에 있어 보다 높은 효율성과 효과성을 달성할 수 있다는데 근거를 두었다. 이처럼 보수적인 정부의 등장으로 인해 사회서비스 공급자로서의 NPO들은 수혜대상자들의 요구에 부응하기보다는 경영전문성을 갖춘 인력들이 NPO의 영리를 추구하는 기업들처럼 운영하는 결과를 초래하였다. 이는 사회서비스를 공급하는 NPO들이 정부로부터 공급계약을 성공시키기 위해서는 영리조직들과도 경쟁해야 함을 뜻한다. 또한 과거 사회서비스의 공급을 위한 보조금 대신에 소비자들이 사회서비스 공급자를 선택할 수 있는 바우처제도가 도입되었다. 따라서 사회서비스를 공급하는 NPO들이 생존하기 위해서는 경영전문성, 기업가적인 판단과 결정할 수 있는 능력을 필요로 하는 환경에 처하게 되었다. 이처럼 미국에서의 NPO들은 사회서비스의 공급자로 역할을 수행하고 있어 NPO의 경제적 측면에서의 기능이 부각되고 있다.³¹⁾

다. 영국 NPO 발전의 역사³²⁾

NPO와 관련하여 영국과 미국의 차이점은 미국에서는 모든 주에서 NPO와 관련된 법제를 가지고 매우 다양한 형태의 비영리활동을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이에 비해 영국에서는 NPO와 관련된 법제가 별도로 있지 않고 1601년 제정된 전통적인 「영국 자선법(English Charity Law)」에 근거하여 NPO에게 자선적 활동만을 허용하는 매우 제한된 활동에 국한시키고 있다. 또한 자선적 활동을 수행하는 NPO들에게 자선단체로서의 지위를 부여하고 있으며 이들 자선활동을 수행하는 NPO들은 미국의 NPO들과 같이 수익사업이 허용되지 않았다. 과거 영국에서는 미국과 달리 교육서비스, 의료서비스 등과 같은 사회서비스를 정부가 직접 공급했기 때문에 사회서비스 공급자로서의 NPO의 역할이 상대적으로 작았으며 NPO의 규모도 작았다. 또한 NPO를 통해 사회서비스를 공급하는 경우라 할지라도 NPO의 재정이 정부 의존적이기 때문에 미국과 같이 정부로부터의 독립성을 갖고 있지 못하다는 특성을 보이고 있다. 사회서비스 공급자로서의 NPO의 역할에도 불구하고 NPO는 자립성을 유지하면서 정부와 파트너로서의 역할을 수행하기보다는 정부의 영향력하에 놓이게 되었다. 이처럼 영국에서 NPO의 역할과 규모는 법제적 그리고 정책적인 이유에서도 찾을 수 있지만 영국 사회의 문화적인 이유에서도 찾을 수 있다. 즉, 영국에서는 노동계급이 중산층들의 자선적 활동에 의해 영향을 받는 것을 기피하는 문화적 배경으로 인해 노동계급이 스스로 자신들의 이익을 위해 설립한 협동조합 형태의 조직들이 많이 설립되었으며 상대적으로 민간 스스로의 자선적 기부를 통해 불특정 다수의 이익을 위한 공익 활동을 수행하는 NPO가 발전되지 못하게 되었다(Ware, 1996, pp. 21~22).

31) 이같은 현상은 미국 NPO들의 수입구조 중에서 사회서비스를 제공하고 받게 되는 수입이 중요한 비중을 차지하고 있다는 자료에서 잘 보여주고 있다 (Salamon 외, 1999).

32) Ware, Alan, "On Scale and Scope and the history of the non-profit sector in the United Kingdom," *Voluntas*, 7:1, 1996.

1) 1990년대 이후의 NPO

1990년대 영국의 사회서비스 공급자로서 NPO의 역할은 사회서비스를 공급하는 데 있으며 정부는 시장의 논리를 적용하여 NPO의 경쟁을 통해 효율성을 제고하려는 정책을 시행하게 되었다. 이런 정책으로 인해 새로운 경쟁을 통한 계약의 환경하에서 NPO들은 비영리단체로서 원래의 사회적 목적을 상실하거나 정부로부터의 독립성이 훼손되기도 하는 등의 부작용도 나타나게 되었다.

1997~2010년 기간 동안에는 사회서비스 공급자로서의 NPO의 역할이 증가되는 시기였다. 과거 교육과 보건의료서비스에 국한되었던 공급자로서의 역할로부터 다양한 형태의 사회서비스 공급자로서의 역할로 확대되는 시기를 거치게 되었다. 노동당이 집권했던 1997년 이후 NPO들이 정부를 대신해서 사회서비스의 공급자로서의 역할을 촉진하고 증가시키는 정책을 시행한 결과였다. 그 결과, NPO들이 지나치게 사회서비스 공급자로서의 역할을 수행하기 때문에 사회발전을 위한 NPO의 옹호자로서의 역할이 축소되었다는 우려도 일부에서 지적되었다(Macmillan, 2010, p. 6).

2) 영국 Charity Law 개편과 자선적 목적활동의 확대

기존 1601년의 Charity Law에서는 4가지의 자선적 목적(빈곤 해소, 종교발전, 교육발전, 기타 사회에 혜택이 되는 다른 목적)을 규정하였으나 2006년 개편된 Charity Law에서는 현대 사회에서 사회발전에 기여할 수 있다고 기대되는 일반적인 자선적 목적(12가지)으로 보다 포괄적으로 범위를 넓혔다.

1. 빈곤 퇴치
2. 교육발전
3. 종교발전
4. 보건 및 생명보전의 발전
5. 시민과 지역발전

6. 예술, 문화 전통 및 과학발전
7. 아마추어 스포츠 발전
8. 인권, 갈등 해결 및 해소, 또는 종교 또는 인종 간 조화 또는 평등성과 다양성의 발전
9. 환경보호와 보전
10. 연령, 열악한 건강상태, 장애, 경제적 곤란, 기타 다른 취약으로 인해 도움이 필요한 사람들의 구호
11. 동물보호
12. 군대, 경찰, 소방 및 구호 또는 응급서비스 대원의 효율성 증대

이와 같이 다양한 공익적 목적을 포함하고 있어 기존의 빈곤 퇴치, 종교 발전, 교육발전, 그밖의 지역사회에 기여되는 목적에서 벗어나 공익활동 전반을 포함하고 있고 구호, 교육, 종교, 사회서비스뿐 아니라 사회 소외 계층을 대변한 옹호활동 등을 모두 포함하고 있다.

기존 Charity Law는 세제혜택을 부여받기 위해서는 공익의 범위를 빈곤 구호, 종교, 교육의 발전에 국한시키고 기타의 공익활동에 대해서는 공익성을 입증할 것을 요구했으나 개정된 법에서는 12가지 공익활동 내에서 사회 일반에게 혜택을 주는 활동을 하고 있다는 것을 보여주는 것으로 조건을 완화하고 있다. 즉, 독립적인 Charity Commission에서 공익성을 결정하는 데 공익성 조건의 테스트에 대해 이해시키는 역할을 하고 있다.

라. 소 결

앞서 논의한 바와 같이 NPO의 역할, 정부와의 관계 등은 각 나라의 NPO 관련 법적 측면 및 정부의 정책과 더불어 그 사회의 경제, 사회, 그리고 문화적 특성에 따라 서로 다른 발전의 경로를 보이고 있다. 이와 같은 상이한 배경에도 불구하고 현재 많은 나라들에서는 NPO가 사회서비스 공급자로서 또한 정부의 파트너로서 국민경제적 측면에서 역할이 점차 증대되고 있다는 공통점을 가지고 있다. NPO의 사회서비스 공급자로

서의 역할은 미국과 같이 정부의 영향력에서 벗어나 독립성을 유지하는 경우도 있지만, 영국과 같이 정부로부터의 재원조달로 인해 정부로부터 독립성을 유지하지 못하는 경우도 있다.

그러나 우리나라의 경우 NPO는 사회서비스의 공급자로서의 역할뿐 아니라 사회발전에 필요하거나 환경보전, 사회의 소외된 계층의 권익을 대변하는 공익적 옹호를 위한 공익적 활동의 역할을 모두 담당하고 있다. 특히, 1990년대 이후 정부정책의 변화와 더불어 사회서비스 공급자로서의 역할이 증대되는 경향을 보이고 있다. 이는 비단 우리나라뿐만 아니라 미국과 영국에서도 마찬가지다.

우리 사회에서도 사회서비스에 대한 사회적 욕구의 증대와 더불어 NPO들이 사회서비스 공급자로서의 역할이 증대되고 있지만 여전히 사회서비스 공급자로서의 역할에 머물지 않고 사회발전을 위한 옹호라는 공익적 활동을 담당하고 있다는 점에서는 외국의 사례와 동일하다. 따라서 우리보다 먼저 사회서비스의 공급, 사회발전을 위한 옹호단체로서의 역할을 담당했던 NPO에 대한 미국과 영국 그리고 일본을 포함한 다른 나라의 정책과 제도를 벤치마킹하여 도입할 방안을 찾는 것이 중요하다.

공익활동을 수행하는 NPO와 관련된 제도로는 영국의 제도를 중심으로 논의하는 것이 타당하다. 우선 영국은 2006년 Charity Law의 개편을 통해 제한적이었던 공익적 활동을 보다 광범위하게 확대하였다. 이를 통해 사회발전에 부응할 수 있는 NPO의 적극적 역할을 기대하고 있다. 영국의 새로운 정책의 변화는 사회서비스 공급자로서의 NPO의 역할을 인정하면서 NPO들의 독립성을 높일 수 있도록 하는 정책의 전환에 따른 변화였다. 이러한 영국의 NPO의 공익성 유지를 위한 제도를 통해 NPO의 투명성, 책임성을 확보하고자 하였으며, 이는 우리 사회 NPO의 발전을 위해 요구되는 요소이기도 하다.

한국에서 교육, 사회복지, 의료서비스를 전문적으로 공급하는 특별법에 의해 설립된 NPO 외의 다양한 공익적 활동을 수행하는 공익법인 형태의 NPO들의 활동은 1990년 이후 성장하기 시작했고, 2000년대를 들어서면서 활동의 범위와 규모가 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러

한 공익법인들의 질적인 발전과 양적인 성장에도 불구하고 공익법인들의 활동을 지원하는 제도는 여전히 과거의 공익활동을 부작용을 염려하는 환경에서 마련된 수준에 머무르고 있다. 현재까지 우리나라는 NPO에 대해 세제를 중심으로 한 정책과 제도상의 발전은 있었으나 다소 제한적인 경향이 있었던 것으로 판단된다.

새롭게 변화한 사회적 요구에 맞추어 공익법인 NPO들이 효과적으로 부응할 수 있는 제도의 변화가 요구된다. 따라서 사회가 요구하는 공익법인 형태의 NPO의 활동을 지원하는 동시에 NPO의 공익성 및 투명성과 책임성을 모니터링을 지원할 수 있는 제도로의 변화가 필요하다. 공익활동을 수행하는 NPO를 효과적으로 지원하고 향후 NPO 발전을 통해 경제적, 사회적 역할을 적극적으로 수행할 수 있는 보다 광범위하고 근본적인 제도적 변화가 필요한 시점이다.

Ⅲ. 우리나라 비영리법인의 현황 및 실태분석

1. 비영리법인 관련 제도

가. 설립³³⁾

비영리법인의 설립과 관련된 법률 및 규칙은 <표 Ⅲ-1>에 나타나 있으며, 이는 「민법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 근간으로 「사립학교법」, 「사회복지사업법」, 「의료법」의 특별법으로 구성되어 있다.

「민법」은 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단”에 대해 규정하고 있으며, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 “학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)을 목적으로 하는 법인”에 대해 규정하고 있어 민법의 특별법으로 공익법인의 설립에 관해 규정하고 있다.

비영리법인은 영리법인과 달리 수익사업을 하지 않는 한 납세의무가 없기 때문에 영리기업에 비해 내부 자료가 외부에 공개될 기회가 부족하며, 비영리법인 각각의 설립 근거법에서는 해당 비영리법인의 운영 실태를 관리하기 위해 여러 규정을 두고 있지만 실제 운영 실태를 파악하기가 쉽지 않다.

33) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익, 「비영리법인 관련 제도의 국제 비교」, 『재정포럼』, 2011년 5월호(179호)와 오영호 외 5인(2011)을 재구성함

〈표 Ⅲ-1〉 비영리법인 관련 법률 및 규칙

| 법률명 | 대상 |
|---------------------------|--|
| ○ 「민법」 | - 제32조 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있음 |
| - 「비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 | - 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙은 민법의 하위 규정으로 민법은 소관부처별 규칙을 통해 비영리법인을 관리·감독함으로써 설립 규정을 보완 - 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 국가보훈처, 국방부 및 그 소속청, 국토해양부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부 및 그 소속청, 농림수산식품부장관 및 그 소속청, 문화체육관광부 및 문화재청, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 그 소속청, 여성가족부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 지식경제부장관 및 그 소속청장, 통일부, 행정안전부 및 그 소속청, 헌법재판소 사무처, 환경부 및 기상청 |
| ○ 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 | - 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(공익법인) |
| ○ 특별법 | - 사립학교법에 의한 학교법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 의료법에 의한 의료법인 |
| - 「사립학교법」 | - 사립학교는 학교법인 또는 공공단체외의 법인 기타 사인이 설치하는 유아교육법과 초·중등교육법 및 고등교육법에 규정된 학교 - 학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인 |
| - 「사회복지사업법」 | - 사회복지사업이란 특정 법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도 등 각종 복지사업과 관련된 자원봉사 활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업 |
| - 「의료법」 | - 의료기관은 의료인이 공중 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업을 하는 곳으로 의료기관을 개설할 수 있는 자는 ①의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사, ②국가나 지방자치단체, ③의료법인, ④비영리법인, ⑤준정부기관, 지방의료원, 한국보훈복지의료공단 ¹⁾ 으로 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나임 |

주: 1) 「의료법」 제33조 제2항

자료: 오영호·손원익·황준성·전광현·양재모·윤강재, 『비영리법인 제도의 개선 방안에 관한 연구』, 보건사회연구원, 2011, p. 818 재인용

1) 민법

우리나라의 현행법은 「민법」을 근간으로 하여 비영리법인의 설립을 허가하고 있다. 민법은 법률이 아니면 법인이 성립하지 못하도록 규정하고 있고, 학술·종교·자선·기예·사교 등 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단(이하 비영리법인)은 주무관청의 허가를 얻어 법인으로 할 수 있도록 되어 있다.³⁴⁾

이에 대하여 범조계에서는 허가주의가 우리 헌법이 모든 국민에게 결사의 자유를 보장하고(헌법 제21조 1항) 또한 결사에 대한 허가를 부인하는 것(헌법 제21조 2항)에 비추어 볼 때, 위헌의 소지가 있음이 지적되어 왔다. 또한 허가주의와 관련한 또 다른 문제는 누가 관할 주무관청이 되느냐 하는 것이다. 그에 대한 답은 원칙적으로 법인의 목적사업(민법 제40조 참조)을 주관하는 행정관청이 된다.³⁵⁾

현행법상 비영리법인은 민법에 의해 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.³⁶⁾ 이에 주무관청의 허가과 법원등기소의 설립등기는 각각 행위주체가 다르기 때문에 별개의 절차로 운용될 만한 것이지만, 결국은 국가의 행정행위라는 점에서는 허가절차와 등기절차가 분리·운영되는 것이 바람직한 것인지에 대해서도 고민할 필요가 있다.³⁷⁾

민법은 법인의 사무를 주무관청이 검사·감독할 수 있도록 규정하며, 주무관청은 비영리법인의 설립허가에 대한 취소 권한도 가지고 있어 법인이 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가 조건에 위반하거나 공익을 해하는 행위를 한 때에는 허가를 취소할 수 있다.³⁸⁾

따라서 비영리법인은 「민법」 제32조에 의해 사단법인 또는 재단법인으로 주무관청의 허가에 따라 설립되며, 학술·종교·자선·기예·사교 등

34) 「민법」 제31조, 제32조

35) 송호영, 「법인설립법제의 개선을 위한 설문조사 연구」, 『법학논총』, 제27집 제2호, 2010.

36) 「민법」 제33조

37) 송호영, 「법인설립법제의 개선을 위한 설문조사 연구」, 『법학논총』, 제27집 제2호, 2010.

38) 「민법」 제37조, 제38조

기타 영리 아닌 사업을 수행하는 비영리법인의 경우 각 주무관청은 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 제정하여 비영리법인을 관리·감독하고 있다.

2) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 민법의 특별법으로서 법인의 설립·운영 등에 관한 민법의 규정을 보완하며, 특정 목적의 비영리법인에 대해 공익성을 강화하기 위한 법률이다. 이 법률은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인에 대해 적용한다.³⁹⁾

주무 관청은 민법에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면 관계사실을 조사하여 재단법인은 출연재산의 수입, 사단법인은 회비·기부금 등으로 조성되는 재원의 수입으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립을 허가한다. 공익법인이 수익사업을 하기 위해서는 정관의 규정에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 하며, 정관을 변경하는 경우에도 승인을 받아야한다.⁴⁰⁾

3) 특별법

〈표 Ⅲ-2〉에서 보는 바와 같이 현행법에서 비영리법인의 설립에 관한 특별법은 학교법인 설립에 관한 「사립학교법」과 사회복지법인 설립에 관한 「사회복지사업법」, 의료법인 설립에 대한 「의료법」이 있다.⁴¹⁾

39) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제1조, 제2조

40) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조

41) 「사립학교법」 제2조

가) 사립학교법

「사립학교법」에서 사립학교란 학교법인 또는 공공단체 외의 법인 등이 설치하는 「유아교육법」과 「초·중등교육법 및 고등교육법」에 규정된 학교를 말하며, 학교법인이란 사립학교의 설치·경영을 목적으로 「사립학교법」에 의해 설립되는 법인을 말한다.⁴²⁾

「사립학교법」 제10조는 학교법인에 대한 설립규정을 정하고 있으며, 이 규정에서 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 목적과 명칭 등⁴³⁾의 사항을 기재한 정관을 작성하여 교육과학기술부장관의 허가를 받아야 한다.⁴⁴⁾ 설립허가를 받은 때에는 3주 내에 등기사항⁴⁵⁾을 등기해야 하며, 법원은 등기한 사항을 지체없이 공고해야 한다.⁴⁶⁾

나) 사회복지사업법

사회복지법인은 사회복지사업을 목적으로 설립된 법인을 말하며, 설립하고자 하는 자는 보건복지부장관의 허가를 받아야 한다. 설립된 법인은 주된 사무소 소재지에 설립등기를 하고⁴⁷⁾ 정관에 목적과 명칭⁴⁸⁾ 등을 기

42) 「사립학교법」 제2조

43) 목적, 명칭, 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, 사무소의 소재지, 자산 및 회계에 관한 사항, 임원의 정원 및 그 임면에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, 정관의 변경에 관한 사항, 해산에 관한 사항, 공고에 관한 사항과 그 방법, 기타 이 법에 의하여 정관에 기재하여야 할 사항

44) 「사립학교법」 제10조

45) 목적, 명칭, 사무소, 존립시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유, 자산의 총액, 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, 이사의 성명·주소

46) 「사립학교법」 제8조

47) 「사회복지사업법」 제2조, 제16조

「사회복지사업법 시행령」 제8조 ①법 제16조의 규정에 따라 사회복지법인의 설립허가를 받고자 하는 자는 법인설립허가신청서에 보건복지부령이 정하는 서류를 첨부하여 사회복지법인의 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 및 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 제출해야 함

48) 1. 목적, 2. 명칭, 3. 주된 사무소의 소재지, 4. 사업의 종류, 5. 자산 및 회계에 관한 사항, 6. 임원의 임면 등에 관한 사항, 7. 회의에 관한 사항, 8. 수익을 목적으로 하는 사업이 있는 경우 그에 관한 사항, 9. 정관의 변경에 관한 사항, 10. 존립시기와 해산사유를 정한 때에는 그 시기와 사유 및 잔여재산

재해야 하며, 정관 변경 시 보건복지부장관의 인가를 받아야 한다.⁴⁹⁾ 보건복지부장관은 사회복지법인의 설립허가에 대한 취소 권한을 가지고 있어 법인이 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때에는 허가를 취소하고, 허가 조건에 위반하거나 목적 달성이 불가능하게 될 때, 그리고 목적사업 외의 사업을 한 때 등에는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 취소할 수 있다.⁵⁰⁾

다) 의료법

의료법인은 의료기관을 개설할 수 있는 자 중 하나로 「의료법」에 의해 규정된다. 「의료법」은 의료기관을 개설할 수 있는 자를 법률로 규정하고 있으며 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나이다.

「의료법」은 의료기관을 개설할 경우 시장·군수·구청장⁵¹⁾이나 시·도지사⁵²⁾의 허가를 받도록 하고 있어 시설의 종류에 따라 상이한 규정을 두고 있으며, 시·도지사는 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원의 신청에 대해 시설기준⁵³⁾에 맞지 않으면 허가할 수 없다.⁵⁴⁾

의료법인을 설립하려는 자는 정해진 바⁵⁵⁾에 따라 정관과 서류를 법인의 주사무소 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 의료법인은 법인이 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설을 갖추는 데 필요한 자금을 보유해야 하며, 재산을 처분하거나 정관을 변경하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다.⁵⁶⁾

보건복지부장관 또는 시·도지사는 ① 정관으로 정하지 않은 사업을

의 처리방법, 11. 공고 및 그 방법에 관한 사항

49) 「사회복지사업법」 제17조

50) 「사회복지사업법」 제26조

51) 의원·치과의원·한의원 또는 조산원

52) 종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원

53) 「의료법」 제36조

54) 「의료법」 제3조, 제33조

55) 「의료법시행령」 제19조(의료법인의 설립허가신청) 의료법인을 설립하려는 자는 의료법인설립허가신청서에 정하는 서류를 첨부하여 주사무소 소재지를 관할하는 특별·광역시장·도지사, 특별자치도지사에게 제출

56) 「의료법」 제48조

하거나 ② 설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 않은 경우, ③ 의료법인이 개설한 의료기관이 의료법에 따라 개설허가를 취소당한 때, ④ 보건복지부장관 또는 시·도지사가 감독을 위해 내린 명령을 위반한 때, ⑤ 부대사업 외의 사업을 한 때⁵⁷⁾에 의료법인의 설립을 취소할 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 특별법에 의한 비영리법인

| | 학교법인 | 사회복지법인 | 의료법인 |
|----------|---|---|------------------|
| 근거 법령 | - 사립학교법 | - 사회복지사업법 | - 의료법 |
| 정관 | - 목적, 명칭, 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭, 사무소 소재지, 자산 및 회계에 관한 사항, 임원의 정원 및 임면에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 수익사업을 경영하고자 할 때에는 그 사업의 종류 기타 사업에 관한 사항, 정관변경에 관한 사항, 해산에 관한 사항, 공고에 관한 사항과 그 방법, 기타 이법에 의하여 정관에 기재해야 할 사항 ¹⁾ | 1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소의 소재지 4. 사업의 종류 5. 자산 및 회계에 관한 사항 6. 임원의 임면 등에 관한 사항 7. 회의에 관한 사항 8. 수익사업 관련 사항 9. 정관의 변경에 관한 사항 10. 존립시기·해산사유를 정한 때시기와 사유, 잔여재산 처리방법 11. 공고 및 방법에 관한 사항 | - 민법의 재단법인 규정 준수 |
| 정관 변경 | - 이사 정수의 3분의 2 이상 찬성에 의한 이사회 의결 - 교육과학기술부장관의 인가 | - 보건복지부장관의 인가 | - 시·도지사의 허가 |
| 설립 등기 | - 설립등기(3주일 이내) - 목적, 명칭, 사무소, 존립 시기나 해산사유를 정한 때에는 그 시기 또는 사유, 자산의 총액, 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, 이사의 성명·주소 | - 주사무소 소재지에서 설립등기 | - 민법의 재단법인 규정 준수 |

57) 「의료법」 제50조, 제51조

<표 III-2>의 계속

| | 학교법인 | 사회복지법인 | 의료법인 |
|------------------|--|--|--|
| 설립 시기 | - 주된 사무소의 소재지에서 설립의 등기를 함으로써 성립 | - 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 준용 | - 민법의 재단법인 규정 준수 |
| 허가권자 | - 교육과학기술부장관의 허가 | - 보건복지부장관의 허가 | - 시·도지사의 허가 |
| 허가 기준 재산 | - 학교법인은 사립학교에 필요한 시설·설비와 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 함 | - 법인은 사회복지사업의 운영에 필요한 재산을 소유해야 함 | - 개설하는 의료기관에 필요한 시설이나 시설에 필요한 자금 보유 |
| 해산 사유 및 허가 취소 사유 | - 해산 사유 1. 정관에 정한 해산사유 발생 2. 목적의 달성이 불가능한 때 3. 다른 학교법인과 합병한 때 4. 파산한 때 5. 교육과학기술부장관 해산명령 - 교육과학기술부장관 해산명령 1. 설립허가조건에 위반한 때 2. 목적의 달성이 불가능한 때 | - 보건복지부 장관 설립 허가 취소 1. 사위 기타 부정한 방법으로 설립허가를 받은 때(무조건 취소) 2. 설립허가 조건에 위반한 때 3. 목적달성이 불가능할 때 4. 목적사업 외의 사업을 한 때 5. 정당한 사유 없이 6월 이내에 목적사업을 개시하지 않거나 1년 이상 사업실적이 없을 때 6. 사회복지사업법·명령·정관에 위반한 때 취소가능 | - 보건복지부 장관, 시·도지사 허가 취소 가능 1. 정관에 정하지 않은 사업을 한 때 2. 설립된 날부터 2년 안에 의료기관을 개설하지 아니한 때 3. 의료법인이 개설한 의료기관이 개설허가를 취소당한 때 4. 보건복지부장관, 시·도지사가 감독을 위해 내린 명령을 위반 5. 의료법에 따른 부대사업 외의 사업을 한 때 |

주: 1. 출연자의 성명 및 생년월일, 2. 출연재산 내역과 평가기준·금액, 3. 출연자의 출연의사의 경우 정관에 기재할 수 있음

자료: 손원익, 「비영리법인 관련 제도의 국제 비교」, 『재정포럼』, 2011년 5월호 (179호) 한국조세연구원, p. 12 재인용

나. 공익성 검증제도

1) 지정기부금단체 개요

지정기부금단체에 기부된 금액은 지정기부금으로 법정한도까지 손금으

로 인정되며 지정기부금이란 당해 지정기부금단체 등의 고유목적사업비로 지출하는 기부금을 말한다.

2) 지정절차

지정기부금단체 추천을 하는 주무관청은 다음 서류를 매분기 종료일부터 20일 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 하며 지정기부금단체 지정은 매분기별로 한다.

- ① 기부금단체 추천서
- ② 법인 등의 설립에 관한 다음 각 목의 서류
가. 지정기부금단체 등의 경우: 법인설립허가서, 법인 등기사항증명서
나. 해외지정기부금단체 등의 경우: 국제기구의 설립을 증명할 수 있는 서류 또는 해당 법인·단체가 설립된 외국의 정부가 발행한 해당 법인·단체의 설립에 관한 사항을 증명할 수 있는 서류
- ③ 정관
- ④ 최근 2년간의 결산서 및 해당 사업연도 예산서
- ⑤ 기부금을 통한 사업계획서
- ⑥ 해당 법인·단체 또는 국제기구가 제출한 해외지정기부금단체등의 지정 신청서

3) 보고의무

사회복지 등 지정기부금단체로 지정된 법인·기관은 보고내용⁵⁸⁾ 충족 여부 등을⁵⁹⁾ 다음 기한까지 주무관청에 보고하여야 한다. 주무관청은 아래 기한까지 요건 충족 여부 등을 보고하지 아니한 법인 또는 기관에 대해서는 보고기한이 속하는 연도의 5월 31일까지 요건 충족 여부 등을 보고하도록 요구해야 한다.

58) 「법인세법 시행령」 제36조 제1항 사목

59) 「법인세법 시행령」 제5항 또는 제36조의2 제8항

- ① 지정일이 속하는 연도와 그 다음 연도의 요건 충족 여부 등: 지정일부터 2년이 되는 날이 속하는 연도의 3월 31일
- ② 지정일부터 2년이 되는 날이 속하는 연도와 그 다음 연도의 요건 충족 여부 등: 지정일부터 4년이 되는 날이 속하는 연도의 3월 31일
- ③ 지정일부터 4년이 되는 날이 속하는 연도와 그 다음 연도의 요건 충족 여부 등: 주무관청이 기획재정부장관에게 해당 법인 또는 기관의 지정기부금단체 등 또는 법정기부금단체 재지정을 추천하는 날의 전날

4) 보고내용

- ① 수입을 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용하고 사업의 불특정 다수가 직접 수혜자일 것
- ② 해산 시 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 다른 비영리법인에게 귀속하도록 할 것
- ③ 인터넷 홈페이지가 개설되어 있고, 인터넷 홈페이지를 통하여 연간 기부금 모금액 및 활용실적을 공개한다는 내용이 정관에 기재되어 있으며, 매년 기부금 모금액 및 활용실적을 다음 연도 3월 31일까지 공개할 것
- ④ 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원하는 등 정치활동을 하지 아니할 것
- ⑤ 법인세법 시행령 지정기부금단체 지정이 취소된 경우에는⁶⁰⁾ 그 취소된 날부터 5년, 법령에 따라 재지정을 받지 못하게 된 경우에는⁶¹⁾ 그 지정기간의 종료일부터 5년이 지났을 것

60) 「법인세법 시행령」 제36조 제7항의 사유

61) 「법인세법 시행령」 제36조 제8항

5) 재지정 및 점검결과 공고 및 통보

주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리법인으로 지정요건을 충족한 법인⁶²⁾ 및 재외동포 협력 등을 위한 단체⁶³⁾로서 기획재정부장관이 지정한 단체가 지정일이 속하는 연도의 1월 1일부터 6년이 경과한 후에도 지정기부금단체 등 또는 해외지정기부금단체 등으로 지정받기 위해서는 주무관청이 재추천하고 기획재정부장관이 새로 지정하여야 한다.

주무관청은 지정기부금단체 또는 해외지정기부금단체 등으로 지정받은 단체의 명칭이 변경된 경우로서 지정요건을 계속 충족하고 있는 단체에 대해서는 매분기 종료일부터 20일 전까지 해당 단체의 법인 등기사항증명서⁶⁴⁾ 및 정관을 첨부하여 기획재정부장관에게 그 사실을 알려야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 매분기 종료일까지 그 사실을 관보에 공고하여야 한다.

주무관청은 지정기부금단체 요건 충족 여부 등을 보고받은 경우에는 그 점검결과를, 보고받지 못한 경우에는 그 미보고 사실을 보고기한이 속하는 연도의 6월 30일까지 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.

6) 지정기부금단체의 지정 취소

기획재정부장관은 지정기부금단체가 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다.⁶⁵⁾

- ① 법인이 1천만원 이상의 상속세 또는 증여세를 추징당하여 국세청장이 지정의 취소를 요청한 경우
- ② 법인이 목적 외 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하는 등 공익 목적을 위반한 사실, 제1항 제1호 사목의 요건을 위반한 사실 또는

62) 「법인세법 시행령」 제36조 제1항 제1호사목

63) 「법인세법 시행령」 제36조 제1항 제5호

64) 해외지정기부금단체 등의 경우에는 제5항 제2호 나목의 서류를 말함.

65) 「법인세법 시행령」 제36조 제7항

보고 요구에도 불구하고 지정기부금단체 요건 충족여부 등을 보고하지 아니한 사실이 있는 경우

③ 법률에 따라 불성실기부금수령단체로 명단이 공개된 경우

7) 기타

기획재정부장관은 법인의 지정기간이 끝난 후에 공익목적 위반 사실이 있었음을 알게 된 경우에는 그 법인에 대하여 재지정하지 않을 수 있다.⁶⁶⁾

다. 사후관리제도

1) 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙

민법의 하위 규정인 「비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」은 비영리법인의 설립 및 감독 요건을 규정한다. “비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙에 의하면 대부분의 비영리법인은 사업계획 및 수지예산서·사업실적 및 수지결산서·자산 증감사유·재산목록·사원의 이동현황 등을 소관부서에 보고할 의무가 있으며, 감사원은 해당 소관부서에 대해 그 규정이 더 엄격하여 자산 증감사유·사원의 이동현황 등을 추가적으로 요구한다.⁶⁷⁾”

66) 「법인세법 시행령」 제36조 제8항

67) 손원익, 『비영리분야 통계의 실태와 통계 구축을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2013.

〈표 III-3〉 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙

| | 사업계획 및 수입· 지출예산서 | 사업실적 및 수입· 지출결산서 | 자산 증감 사유 | 재산 목록 | 사원의 이동현황 | 기간 |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|----------|-----------------------|---|
| | | | | | | 제출 대상 |
| 감사원 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ (〈사단법인 의 경우〉) | 매 사업연도 종료 후 2개월 이내 ※ 사업계획 및 수입·지출예산서: 매 사업연도 종료 전 1개월 전 감사원 |
| 고용노동부 | ○ | ○ | × | ○ | × | 사업연도 끝난 후 2개월 이내 고용노동부장관 |
| 공정거래 위원회 | ○ | ○ | × | ○ | × | 사업연도 끝난 후 2개월 이내 주무관청 |
| 교육과학 기술부 | ○ (〈사업계획 및 수지예산서〉) | ○ (〈사업실적 및 수지결산서〉) | × | ○ | × | 사업연도 종료후 2월 이내 주무관청 |
| 국가보훈처 | ○ (〈사업계획 및 수지예산서〉) | ○ (〈사업실적 및 수지결산서〉) | × | ○ | × | 회계연도 종료후 늦어도 2월 이내 국가보훈처장 |
| 국방부 및 그 소속청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 사업연도 종료 후 2월 이내 주무관청 |
| 국토해양부 및 그 소속청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2개월 이내 주무관청 |
| 금융위원회 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 회계연도의 끝난 후 2개월 이내 금융위원회 |
| 기획재정부 및 그 소속청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2개월 이내 주무관청에 제출 |

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

| | 사업계획 및 수입· 지출예산서 | 사업실적 및 수입· 지출결산서 | 자산 증감 사유 | 재산 목록 | 사원의 이동현황 | 기간 |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------|------------------|-------------|-----------------------|
| | | | | | | 제출 대상 |
| 농림수산식 품부장관 및 그 소속청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2개월 이내 |
| | | | | | | 주무관청에 제출 |
| 문화체육관 광부 및 문화재청 | 삭제 〈2005.6.4〉 | 삭제 〈2005.6.4〉 | × | 삭제 〈2005.6.4〉 | × | 삭제 〈2005.6.4〉 |
| 법무부장관 | ○ 〈사업계획 및 수지예산서〉 | ○ 〈사업실적 및 수지결산서〉 | × | ○ | × | 매 사업연도 종료 후 2월 이내 |
| | | | | | | 법무부장관 |
| 법원행정처 | ○ 〈사업계획 및 수지예산서〉 | ○ 〈사업실적 및 수지결산서〉 | × | ○ | × | 매 사업연도 종료 후 2월 이내 |
| | | | | | | 법원행정처장 |
| 법제처 | ○ 〈사업실적 및 수지결산서〉 | ○ 〈사업실적 및 수지결산서〉 | × | ○ | × | 매 사업연도 종료 후 2월 이내 |
| | | | | | | 법제처장 |
| 보건복지부 및 그 소속청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2월 이내 |
| | | | | | | 주무관청 |
| 여성가족부 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2개월 이내 |
| | | | | | | 여성가족부장관 |
| 외교통상부 | ○ 〈사업실적 및 수지결산서〉 | ○ 〈사업실적 및 수지결산서〉 | × | ○ | × | 매사업연도의 종료 후 2월 이내 |
| | | | | | | 외교통상부장관 |

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

| | 사업계획 및 수입· 지출예산서 | 사업실적 및 수입· 지출결산서 | 자산 증감 사유 | 재산 목록 | 사원의 이동현황 | 기간 |
|-------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------|----------|-------------|--|
| | | | | | | 제출 대상 |
| 중앙선거관 리위원회 | ○ <사업실적 및 수지결산서> | ○ <사업실적 및 수지결산서> | × | ○ | × | 매 사업연도의 종료 후 2월 이내 ※ 정책연구소가 연간활동실적보고와 회계보고를 한 경우는 제외 위원장 |
| 지식경제부 장관 및 그 소속청장 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2개월 이내 주무관청 |
| 통일부 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 종료 후 2개월 이내 통일부장관 |
| 안전행정부 및 그 소속청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 종료 후 2월 이내 주무관청 |
| 헌법재판소 사무처 | ○ <사업실적 및 수지결산서> | ○ <사업실적 및 수지결산서> | × | ○ | × | 매사업연도 종료 후 2월 이내 사무처장 |
| 환경부 및 기상청 | ○ | ○ | × | ○ | × | 매 사업연도 끝난 후 2개월 이내 주무관청 |

주: 국가법령정보센터, 「부처별 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」, 2013
년 03월 18일 기준

자료: 손원익, 『비영리분야 통계의 실태와 통계 구축을 위한 정책과제』, 한국조
세연구원, 2013, p. 26~29.

가장 엄격한 규정을 적용하고 있는 감사원의 경우를 보면, 감사원 소관
비영리법인으로 하여금 정관 변경의 허가나 임원선임시 보고 및 승인을
받도록 하고 있어 정관의 변경이나 임원의 선임에 제약을 부과한다.⁶⁸⁾ 그

리고 필요한 경우 법인이 자료를 제출하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 법인의 사무 및 재산상황을 검사하게 하는 감독 및 검사의 권한이 있고,⁶⁹⁾ 설립허가를 취소할 수 있는 권한도 있다.⁷⁰⁾

2) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 감독에 관한 규정을 두고 있으며 주무관청이 공익법인에 대한 업무를 감독하도록 하고 있다. 또한 해당 주무 관청은 특정한 경우⁷¹⁾ 그 사유의 시정을 요구한 날부터 1개월이 지나도 이에 응하지 아니한 경우에 이사의 취임승인을 취소할 수 있다. 또한 주무 관청은 수익사업을 하는 공익법인에 대해 ① 수익을 목적사업 외의 용도에 사용할 때, ② 해당 사업을 계속하는 것이 공익법인의 목적에 위배된다고 인정될 때 그 사업의 시정이나 정지를 명할 수 있다.⁷²⁾

주무관청은 설립허가를 취소⁷³⁾할 수 있는 권한이 있으며, 감독상 필요

68) 감사원 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 §7, §8

69) 감사원 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 §11

70) 감사원 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 §12

1. 설립목적 외의 사업을 하거나 공익을 해치는 행위를 한 경우
2. 설립허가의 조건을 위반한 경우
3. 설립목적의 달성이 불가능하다고 인정될 경우
4. 그 밖에 법인의 목적과 사업을 실현할 수 있는 능력 또는 재정적 기초를 상실하게 된 경우

71) 1. 공익법인의 설립·운영에 관한 법 또는 정관을 위반한 경우
 2. 임원 간의 분쟁, 회계부정, 재산의 부당한 손실, 현저한 부당행위 등으로 해당 공익법인의 설립목적 달성을 저해할 우려를 발생시킨 경우
 3. 목적사업 외의 사업을 수행하거나 수행하려 한 경우

72) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제14조

73) 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립허가를 받은 경우
 2. 설립허가 조건을 위반한 경우
 3. 목적 달성이 불가능하게 된 경우
 4. 목적사업 외의 사업을 한 경우
 5. 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반한 경우
 6. 공익을 해치는 행위를 한 경우
 7. 정당한 사유 없이 설립허가를 받은 날부터 6개월 이내에 목적사업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 사업실적이 없을 때

하면 공익법인에 대하여 그 업무보고서의 제출을 명하거나 업무재산관리 및 회계를 감사할 수 있고, 공인회계사 등으로 하여금 감사를 하게 할 수 있다.⁷⁴⁾

「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」은 내용 위반에 따른 규정을 두어 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금이나⁷⁵⁾ 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에⁷⁶⁾ 처한다. 또한 동법 제19조에 의하면 “이사나 감사가 위의 죄를 범하였을 때에는 행위자뿐만 아니라 공익법인도 위의 벌금형을 부과”하도록 규정하고 있다.⁷⁷⁾

3) 비영리민간단체지원법

「비영리민간단체지원법」은 보조금에 대한 환수 규정 및 처벌 규정을 두고 있어 안전행정부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 받은 보조금을 환수한다. 교부받은 보조금을 사업계획서에

※ 공익법인의 설립허가취소는 다른 방법으로는 감독목적 달성할 수 없거나 감독청이 시정을 명령한 후 1년이 지나도 이에 응하지 아니한 경우에 한함

74) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제17조

75) ① 목적 달성을 위하여 수익사업을 하려면 정관으로 정하는 바에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 하며, 이를 변경하려는 경우에도 주무 관청의 승인을 받아야 하고, ② 공익법인은 기본재산을 매도·증여·임대·교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하거나 대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 장기차입하려면 주무 관청의 허가를 받아야 하며, ③ 공익법인은 결산상 잉여금을 기본재산에 전입하거나 다음 해에 이월하여 목적사업에 사용해야 함

76) 1. 공익법인은 목적 달성을 위해 수익사업을 하려면 정관으로 정하는 바에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 하며, 이를 변경하려는 경우에도 또한 동일하다는 조항에 따른 명령을 위반한 경우

2. 공익법인은 결산상 잉여금을 기본재산에 전입하거나 다음 해에 이월하여 목적사업에 사용하여야 하는 조항을 위반하거나 거짓으로 보고한 경우

3. 감사를 거부하거나 기피한 경우

4. 감사가 정당한 사유 없이 직무 수행을 거부하거나 직무를 유기한 경우

77) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제19조

기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때에도 환수하도록 하고 있다.⁷⁸⁾

이 밖에 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하며, 교부받은 보조금을 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.⁷⁹⁾

4) 상속세 및 증여세법

「상속세 및 증여세법」은 종교·자선·학술·의료 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자를 공익법인으로 규정하고 있다.⁸⁰⁾ 따라서 상속세 및 증여세법의 규제 대상은 포괄적인 의미의 비영리법인이 아닌 공익을 목적으로 하는 공익법인에 국한된다.

「상속세 및 증여세법」에서의 규정과 달리 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인에 한해 적용하고 있어⁸¹⁾ 「상증법」상 공익법인은 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」에 해당하는 법인을 포함하여 더 넓은 의미의 공익법인을 말한다.

가) 회계 감사 및 세무확인

(1) 외부 회계감사

공익법인 등은 사업연도별 혹은 과세기간별로 감사인에게 회계감사를 받아야 하며, 회계감사를 받는 공익법인은 외부전문가의 세무 확인대상에서 제외된다. 2007년 12월 31일 법 개정 시 대규모 공익법인의 투명성 제

78) 「비영리민간단체지원법」 제12조

79) 「비영리민간단체지원법」 제13조

80) 「상속세 및 증여세법」 16조

81) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제1조, 제2조

고를 위해 외부 회계감사제도를 도입하였으며, 2013년 7월 현재 현재 자산 규모가 대차대조표상 총자산가액의 합계액이 100억원 미만인 법인, 종교단체 및 학교와 유치원은 감사를 받지 않는다.⁸²⁾

또한 회계감사를 받은 공익법인 등은 감사인이 작성한 감사보고서를 해당 공익법인 등의 과세기간 또는 사업연도 종료일로부터 3개월 이내에 관할 세무서장에게 제출해야 하고, 관할 세무서장은 이를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.⁸³⁾

(2) 외부전문가의 세무확인

공익법인 등은 과세기간별 또는 사업연도별로 출연받은 재산의 공익목적사업 사용 여부 등에 대하여 업무 수행상 독립된⁸⁴⁾ 2명 이상의 변호사, 공인회계사 또는 세무사를 선임하여 세무확인을 받아야 한다.⁸⁵⁾ 외부전문가의 세무확인을 받은 공익법인 등은 그 결과를 납세지 관할세무서장에게 보고하여야 한다.⁸⁶⁾ 이 경우 관할세무서장은 공익법인 등의 출연재산의 공익목적사업 사용 여부 등에 관련된 외부전문가의 세무확인 결과를 일반인이 열람할 수 있게 해야 한다.⁸⁷⁾

이에 세무서장 등은 외부전문가의 세무확인에 대한 보고의무 등을 이행하지 않거나 장부의 작성·비치 의무를 이행하지 않은 경우 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 수입금액과 출연받은 재산가액을 합친 금액의 1만분의 7을 상속세 또는 증여세로 징수한다.⁸⁸⁾

외부전문가의 세무확인 관련 규정을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 「상

82) 「상속세 및 증여세법」 제50조 3항, 「상속세 및 증여세법 시행령」 제43조 3항, 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조

83) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제43조

84) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제43조 1항

“대통령령으로 정하는 기준”이란 해당 공익법인 등으로부터 업무 수행상 독립된 것

85) 「상속세 및 증여세법」 제50조 1항

86) 「상속세 및 증여세법」 제50조 1항

87) 「상속세 및 증여세법」 제50조 2항

88) 「상속세 및 증여세법」 제78조 5항

속세 및 증여세법 시행령」은 세무확인 대상에서 제외되는 공익법인을 규정하고 있으며 ① 대차대조표상 총자산가액⁸⁹⁾의 합계액이 10억원 미만인 공익법인과 ② 불특정다수로부터 재산을 출연받은 공익법인,⁹⁰⁾ ③ 국가 또는 지방자치단체가 재산을 출연하여 설립한 공익법인으로 감사원의 회계검사를 받는 공익법인⁹¹⁾이 이에 해당한다.

외부전문가의 세무확인 항목은 ① 출연받은 재산의 공익목적 사용 여부와 ② 공익법인 등이 출연받은 재산에 대한 과세가액 불산입·내국법인 주식 등의 초과보유·공익법인 등의 자기내부거래에 대한 증여세 과세 조항에서 규정하는 의무사항 이행 여부, ③ 기타 공익목적사업운영 등에 관하여 기획재정부령이 정하는 것에 대해 세무 확인하도록 규정하고 있다.⁹²⁾

나) 출연받은 재산의 사후관리

(1) 결산에 관한 서류 및 공익법인 출연재산 등에 대한 보고서

공익법인 등에게 출연한 상속재산 또는 증여재산의 가액은 상속세·증여세 과세가액에 산입하지 아니하는 것으로 규정하고 있으며, 반면에 과세가액에 산입되지 아니하는 출연재산을 통한 변칙상속·변칙증여를 방지함과 더불어 공익사업에 적정하게 운용되고 있는지를 검토하기 위하여 공익법인 등이 재산을 출연받은 경우에는 그 출연받은 재산의 사용에 대한 계획 및 진도에 관한 보고서를 납세지 관할세무서장에게 제출하도록 하고 있다.⁹³⁾

공익법인 등이 출연받은 재산에 대한 보고의무를 성실히 이행하도록

89) 부동산의 경우 평가한 가액이 대차대조표상의 가액보다 큰 경우에는 그 평가한 가액을 말함

90) 출연자 1명과 그의 특수관계인이 출연한 출연재산가액의 합계액이 공익법인 등이 출연받은 총재산가액의 100분의 5에 달하는 경우로 한함.

91) 회계검사를 받는 연도분에 한함.

92) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제43조의 5항

93) 「상속세 및 증여세법」 제48조 제5항

하기 위하여 세무서장 등은 공익법인이 제출해야 할 보고서를 제출하지 않았거나 제출된 보고서의 내용이 불분명한 경우에는 미제출분 또는 불분명한 부분의 금액에 상당하는 상속세액 또는 증여세액의 1%를 징수한다.⁹⁴⁾

(2) 주식 보유 기준 제한, 이사 수 제한 등

공익법인 등이 출연받은 재산에 대한 증여세 과세가액 불산입 규정과 관련하여 출연재산의 사용의무 위반시 증여세를 추징하고 있다.⁹⁵⁾ 공익법인 등이 출연받은 재산에 대한 증여세 면제요건은 공익사업의 요건과 함께 당해 공익사업에 출연된 재산에 대하여도 제한이 따르는데 그 출연재산을 출연목적 이외에 사용하거나 출연목적에 사용하지 아니하거나 내부거래 금지요건을 위배한 경우 및 주식출연비율 제한 규정을 위반한 경우에는 공익사업의 의미가 없어지게 되므로, 출연재산을 일정한 기간 내에 공익목적사업에 사용하고 또한 공익사업 영위요건을 출연 이후에도 계속 준수하도록 하고 있다.

이를 위해 공익법인 등이 발행주식총수의 5%를 초과하여 주식을 보유하는 경우 매년 말 현재 시가의 5%를 가산하여 부과하며, 이사 수를 초과하는 이사와 임직원의 경우 그 사람과 관련하여 지출된 직접경비 또는 간접경비에 상당하는 금액 전액을 매년 공익법인 등이 납부할 세액에 가산하여 부과한다.⁹⁶⁾ 또한 공익법인 등이 특수관계에 있는 내국법인의 주식 등을 보유할 때 내국법인의 주식 등의 가액이 총재산가액의 30%를 초과하는 경우에는 운용소득이나 매각대금 중 사용하지 않은 금액의 10%를 공익법인 등이 납부할 세액에 가산하여 부과한다.⁹⁷⁾

94) 「상속세 및 증여세법」 제78조 3항

95) 1. 출연받은 재산을 3년 내 공익사업 등에 사용하지 않은 경우
2. 출연받은 재산을 내국법인주식 등의 취득에 사용한 경우
3. 출연재산 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용한 경우
4. 출연재산 매각대금을 공익사업에 사용하지 않은 경우
5. 출연재산을 특수관계인에게 사용·수익하게 한 경우 등

96) 「상속세 및 증여세법」 제78조 4항, 6항

97) 「상속세 및 증여세법」 제78조 7항

한편 출연재산에서 생기는 출연재산 운용소득의 사용기준 및 출연재산 매각대금의 사용의무 등을 준수하도록 하고 있다. 또한 출연재산 운용소득·매각대금 등의 사용의무 위반 시 가산세 부과 규정을 두고 있어 세무서장 등은 공익법인 등이 운용소득을 100분의 70에 미달하게 사용한 경우와 매각대금 중 사용기준금액에 미달하는 경우 미달하는 금액의 10%를 가산세로 부과한다.⁹⁸⁾

(3) 전용계좌 개설 의무

「상속세 및 증여세법」은 전용계좌 개설 의무를 둬으로써 공익법인의 금전적 거래 현황을 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있으며, 공익법인 등의 직접 공익목적사업에 관한 수입과 지출은⁹⁹⁾ 공익목적사업용 전용계좌를 사용해야 한다.

세무서장 등은 공익법인 등이 전용계좌를 사용하여야 하는 거래로서 전용계좌를 사용하지 않은 경우 사용하지 않은 금액의 0.5%를 가산하여 부과하고, 전용계좌의 개설·신고를 하지 아니한 경우에는 다음 중 더 큰 금액을 부과한다.

- ㉠ 개설·신고하지 아니한 각 과세기간 또는 사업연도의 직접 공익목적사업과 관련한 수입금액의 총액의 0.5%에 상당하는 금액
- ㉡ 전용계좌 사용의무 거래금액의 합계액의 0.5%에 상당하는 금액

98) 「상속세 및 증여세법」 48조 제2항 제5호

99) 1. 직접 공익목적사업과 관련된 수입과 지출을 대통령령으로 정하는 금융회사 등을 통하여 결제하거나 결제받는 경우
 2. 기부금, 출연금 또는 회비를 받는 경우
 3. 인건비, 임차료를 지급하는 경우
 4. 기부금, 장학금, 연구비 등 직접 공익목적사업비를 지출하는 경우. 다만, 100만원을 초과하는 경우로 한정한다.
 5. 수익용 또는 수익사업용 자산의 처분대금, 그 밖의 운용소득을 고유목적사업회계에 전입(현금 등 자금의 이전이 수반되는 경우만 해당한다)하는 경우

5) 소득세법

가) 기부금영수증에 대한 가산세

기부금영수증을 발급하는 자가 기부금영수증을 사실과 다르게 적어 발급하거나 기부자별 발급명세서를 작성·보관하지 않은 경우 가산세가 부과된다. 기부금영수증은 기부금액을 사실과 다르게 적어 발급한 경우, 영수증상의 실제금액과 건별로 발급되어야 하는 금액과의 차액의 2%를 가산세로 부과하며, 이외의 경우에는 영수증상 금액의 2%를 부과한다. 또한 기부자별 발급명세서를 작성·보관하지 않을 때에도 작성·보관하지 않은 금액의 0.2%를 가산세로 부과하여 작성과 보관을 강제하고 있다.¹⁰⁰⁾ 이때 지급명세서 등을 제출기한이 지난 후 1개월 이내에 제출하는 경우에는 0.1%에 상당하는 금액을 소득세나 법인세에 가산하여 징수한다.¹⁰¹⁾

2007년 12월 31일 법 개정시 기부금영수증불성실가산세율을 0.1%에서 0.2%로 2배 강화하였다. 2005년 12월 31일 법 개정 시 기부 및 기부금 수령과정에서의 투명성을 제고하기 위하여 기부금영수증 불성실발급가산세에 관한 규정이 신설되었다.

라. 신탁법과 공익신탁법

1) 신탁법

「신탁법」은 신탁에 관한 사법적 법률관계의 규정을 목적으로 하는 법으로 신탁이란 위탁자와 수탁자 신임관계에 기하여 위탁자가 수탁자에게 특정의 재산을 이전하거나 담보권의 설정 등의 처분을 하고 수탁자로 하여금 수익자의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산의 관리·처분·운용·개발, 그 밖에 신탁 목적의 달성을 위하여 필요한 행위를 하게 하는 법률관계를 말한다.¹⁰²⁾

100) 「소득세법」 제81조 제12항

101) 「소득세법」 제81조 제13항

2011년 7월 25일 개정 이전 법률은 신탁에 대해 위탁자와 수탁자와 특별한 신임관계에 기하여 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 기타의 처분을 하고 수탁자로 하여금 수익자의 이익을 위하여 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산권을 관리, 처분하게 하는 법률관계를 말한다.¹⁰³⁾ 따라서 「신탁법」은 법률의 개정을 통해 재산권을 재산으로 규정함으로써 소극재산도 신탁이 가능하다는 취지를 명시하였으며, 수탁자의 행위에 있어 운용 및 개발행위를 명시하였다.¹⁰⁴⁾

공익신탁이란 학술, 종교, 제사, 자선, 기예, 환경, 그 밖에 공익을 목적으로 하는 신탁으로¹⁰⁵⁾ 수익자 원칙에 대한 대표적인 예외 규정이다.¹⁰⁶⁾ 2011년 개정된 「신탁법」은 기존의 법에 ‘환경’을 추가하여 환경보존 등을 목적으로 하는 공익신탁을 장려하고자 하였으며, 이에 명시되지 않은 것이라도 불특정다수의 이익이 되는 것은 모두 공익목적으로 삼을 수 있다.¹⁰⁷⁾

〈표 Ⅲ-4〉 「신탁법」의 개정

| 개정이전법 [시행 2006.4.1] [법률 제7428호, 2005.3.31, 타법개정] | 현행법 [시행 2012.7.26] [법률 제10924호, 2011.7.25, 전부개정] |
|--|---|
| 제65조 (공익신탁) 학술, 종교, 제사, 자선, 기예 기타 공익을 목적으로 하는 신탁은 이를 공익신탁으로 하며 그 감독에 관하여는 다음의 7조의 규정에 의한다. | 제106조(공익신탁) 학술, 종교, 제사, 자선, 기예, 환경, 그 밖에 공익을 목적으로 하는 신탁은 공익신탁으로 한다. |

공익신탁은 기본적으로 위탁자와 수탁자 간의 계약 또는 위탁자의 유언에 의해 설정되지만,¹⁰⁸⁾ 개정 신탁법은 신탁선언에 의한 신탁설정이 가능하도록 하였다.¹⁰⁹⁾

102) 「신탁법」 제1조, 제2조

103) 「신탁법」 제1조

104) 김진우, 「공익신탁의 법적구조」, 『비교사법』, 제19권 1호(통권 56호) 2012

105) 「신탁법」 제106조

106) 「신탁법」 제107조, 제108조

107) 법무부, 『신탁법개정안 해설』, 2010, 2.

108) 「신탁법」 제3조 ①, 제3조 ②

공익신탁은 목적신탁의 일종이지만, 수익자가 없으므로 공익신탁의 이행강제는 국가가 맡는다. 외국의 공익신탁의 경우에도 법무장관(Attorney-General) 또는 공익신탁위원회(Charity Commission)가 국가를 대표하여 수익자가 가지는 감독권한을 행사한다.¹¹⁰⁾ 우리나라도 법률을 통해 주무관청의 공익신탁에 관한 다양한 허가·감독 권한을 부여하고 있다. 수탁자는 공익신탁을 인수하는 경우 주무관청의 허가를 받아야 하며, 주무관청이 감독한다.¹¹¹⁾ 우리나라의 「신탁법」은 공익신탁이 성립되기 위해서는 주무관청의 허가를 필요로 하고 있는데, 이는 영미법에는 없는 것으로 일본의 신탁법을 계수한 한국 「신탁법」의 특색이다.¹¹²⁾ 이밖에 주무관청은 필요시 공익신탁 사무 처리의 검사, 재산의 공탁 등을 명할 수 있다. 또한 수탁자는 연 1회 신탁사무와 재산상황을 주무관청에 보고해야 한다.¹¹³⁾

2) 공익신탁법

「공익신탁법」은 법무부가 주관한 법률로 주무관청별로 나누어져 있는 공익신탁에 대한 관리·감독 권한을 법무부장관의 권한으로 일원화하여 관리·감독의 효율성과 전문성을 높이고, 공익신탁의 설정을 허가제에서 인가제로 전환하는 한편, 공익신탁의 투명성을 높이기 위한 공시제도를 도입하는 등 공익신탁제도의 전면적 개선을 통해 공익신탁제도를 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 함으로써 나눔과 기부문화 활성화를 위한 법적 기반을 확충하려는 법률이다. 주요 내용은 다음과 같으나 「공익신탁법」은 국회를 통과하지 못하였다.

109) 「신탁법」 제3조 ①, 제3호: 김진우, 「공익신탁의 법적구조」, 『비교사법』, 제19권 1호(통권 56호), 2012.

110) 이연갑, 「비공익 목적신탁에 관한 일고찰」, 『국제거래법연구』, 제18권 제2호, 2009, p. 169.

111) 「신탁법」 제107조, 제108조

112) 김진우, 「공익신탁의 법적구조」, 『비교사법』, 제19권 1호(통권 56호), 2012.

113) 「신탁법」 제111조

- 가. 공익신탁의 관리·감독 권한 일원화 및 인가제로의 전환(안 제3조 및 제4조)
- 나. 공익신탁의 투명성 강화를 위한 공시 제도의 도입(안 제10조)
- 다. 공익신탁의 외부감사 등 공익신탁의 투명성 제고 방안 마련(안 제17조 및 제18조)
- 라. 공익신탁의 효율적 감독 강화(안 제3장 및 제4장)¹¹⁴⁾

〈표 Ⅲ-5〉 공익신탁법안 주요 내용

| |
|--|
| <p>가. 공익신탁의 관리·감독 권한 일원화 및 인가제로의 전환(안 제3조 및 제4조)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 현행 「신탁법」상 공익신탁은 소관 주무관청별로 흩어져 관리·감독되고 있어 통일된 기준 없이 행정청의 자의적인 재량 행사의 여지가 있고, 정부 차원의 통일적·전문적인 공익활동 지원이 곤란하다는 문제가 있음. 2) 공익신탁에 대한 관리·감독 권한을 법무부장관의 권한으로 일원화하고, 공익신탁 설정에 관한 종전의 허가제를 인가제로 전환하면서 인가 요건을 법령에서 구체적이고 명확하게 규정하여 신청인이 인가 요건을 모두 갖춘 경우에는 반드시 인가를 하도록 함. 3) 공익신탁을 법무부장관이 전담하여 체계적으로 공익활동을 지원하는 동시에 허가제를 인가제로 완화하여 누구나 쉽게 공익신탁을 이용할 수 있도록 규제를 완화하고, 공익신탁 설립 및 운영 등에 관한 구체적인 기준을 마련함으로써 국민의 예측가능성을 높일 수 있을 것으로 기대됨. <p>나. 공익신탁의 투명성 강화를 위한 공시 제도의 도입(안 제10조)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 현행 「신탁법」은 일반 국민이 공익신탁의 운영 내용을 알 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 공익신탁에 대한 투명성 및 신뢰성 확보에 한계가 있음. 2) 법무부장관으로 하여금 공익신탁의 인가 및 취소에 관한 사항, 매 사업년도별 사업계획서, 잔여재산의 처분 사실 등 공익신탁의 활동 내역을 일반인이 알 수 있도록 모두 공시하도록 함. 3) 공익신탁의 활동 내역을 투명하게 공시함으로써 공익신탁 운영의 투 |
|--|

114) 국가입법정보포털, www.klaw.go.kr

명성과 신뢰성을 확보하는 데 이바지할 것으로 기대됨.

다. 공익신탁의 외부감사 등 공익신탁의 투명성 제고 방안 마련(안 제 17조 및 제18조)

- 1) 현행 공익신탁은 자체적인 회계 및 공익활동의 적합성 검증 시스템이 마련되어 있지 않아 투명성과 신뢰성 확보에 문제가 있음.
- 2) 일정 규모 이상의 공익신탁에 대해서는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따라 외부 감사를 받도록 의무화하고, 공익신탁의 신탁관리인으로 하여금 수탁자 등의 부정행위나 법령 또는 신탁행위로 정한 사항의 위반 행위 등을 감시할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련함.
- 3) 공익신탁의 공정한 공익활동 수행 여부를 감시할 자체 검증 시스템을 도입함으로써 공익신탁의 투명성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.

라. 공익신탁의 효율적 감독 강화(안 제3장 및 제4장)

- 1) 현행 「신탁법」은 행정청의 공익신탁에 대한 일반적인 감독권한만을 규정하고 있을 뿐 공익신탁 운영의 공정성을 담보할 만한 구체적인 수단이 마련되어 있지 아니함.
- 2) 법무부장관은 수탁자에게 업무보고서나 그 밖의 관계 서류·장부의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 공익신탁의 사무 및 재산 상황을 검사할 수 있도록 하고, 관계 행정기관 등에도 필요한 자료 제출 등을 요청할 수 있는 근거를 마련하는 한편, 공익신탁의 신탁재산 유용행위 등 범죄행위에 대해 형벌을 부과할 수 있도록 함.
- 3) 공익신탁에 대한 효율적인 관리·감독 수단을 마련함으로써 일반 국민들의 공익신탁에 대한 신뢰도를 높여 나눔과 기부문화 확산에 이바지할 것으로 기대됨.

자료: 법무부, 「공익신탁법안 의안원문」, 2012, p. 1~4의 주요 내용을 발췌 및 정리

2. 비영리법인의 현황 및 과제

가. 비영리법인의 현황 및 구조적 특징

국세통계연보는 국세청이 각 세무서로부터 수집한 국세관련 기본적인 자료를 집계하여 비영리법인의 현황을 나타내고 있다.

1) 국세통계연보

국세통계연보 기준 가동 비영리법인의 법인 수와 법인세 신고 현황은 서론에서 살펴보았다. 법인세의 경우 비영리법인은 수익사업에서 발생한 소득에 한해 부과되며, 고유목적사업에서 발생한 소득에 대해서는 부담하지 않는다. 비영리법인은 원칙적으로 증여세가 과세되지만, 공익법인의 경우 출연받은 재산에 대해서는 증여세를 과세하지 않는다.

〈표 Ⅲ-6〉 영리법인과 비영리법인의 과세비교

| 구분 | | 법인세 | 증여세 |
|-------|--------|------|------------------------|
| 영리법인 | | 과세 | 비과세 |
| 비영리법인 | 수익사업 | 과세 | 비과세 |
| | 고유목적사업 | 공익법인 | 과세가액 불산입, 사후관리 안 되면 과세 |
| | | 기타 | 비과세 |

자료: 손원익·이형민·정경화, 「공익법인의 운영실태 분석 및 정책방향」, 한국조세연구원 세법연구센터, 2012. 8. p. 11.

연도별 법인세 총부담세액 현황을 보면, 2006년 2.2%이던 비영리법인의 세액 비중이 2011년에는 6.4%로 확대된 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 연도별 법인세 총부담세액 현황

(단위: 십억원, %)

| | 합계 | 영리법인 | | 비영리법인 | |
|-------|--------|--------|------|-------|-----|
| | | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 |
| 2006년 | 26,536 | 25,943 | 97.8 | 592 | 2.2 |
| 2007년 | 29,885 | 28,985 | 97.0 | 900 | 3.0 |
| 2008년 | 37,307 | 36,021 | 96.6 | 1,286 | 3.4 |
| 2009년 | 34,855 | 33,699 | 96.7 | 1,155 | 3.3 |
| 2010년 | 29,581 | 27,461 | 92.8 | 2,120 | 7.2 |
| 2011년 | 37,962 | 35,534 | 93.6 | 2,428 | 6.4 |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도로부터 해당 수치만 추출하여 재작성

〈표 Ⅲ-8〉에서의 공익법인이란 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조에 의한 법인으로 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」상의 법인을 포함하여 더 넓은 의미의 공익법인을 나타낸 결과이다.

공익법인의 수는 1998년 말 5,221개이며, 25%에 해당하는 1,309개 법인은 출연재산이 없는 공익법인이고, 75%에 해당하는 3,912개 법인이 출연재산이 있는 공익법인이다. 출연재산이 있는 공익법인 중 분야별로 해당 법인의 수를 보면 학교법인이 가장 많고 그 다음이 학술·장학·자선, 사회복지, 의료, 종교 순으로 나타난다.

2006년에는 27,500개의 출연재산 있는 공익법인 중 종교 법인이 가장 많고, 학술·장학·자선, 사회복지, 기타, 학교의 순으로 나타난다. 이를 통해 공익법인 중 종교법인이 차지하는 비중이 급격히 높아졌음을 확인할 수 있다.

현재 국세통계연보의는 '사업목적에 따른 공익법인 가동 법인 수'를 연도별·지역별로 알 수 있는데, 이는 '해당연도 말 기준 공익법인으로 등록된 법인'을 기준으로 작성된다. 2010년 기준 공익법인은 총 29,132개로 이 중 종교법인이 17,863개로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2011년 마찬가지로 총 29,170개 공익법인 중 종교법인은 17,753개로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 학술·장학·자선, 사회복지, 교육 분야의 공익법인 수가 등록되어 있으며, 의료 및 예술문화 분야의 공익법인 수는 비슷한 수치를 보였다.

〈표 Ⅲ-8〉 고유사업별 공익법인 현황

(단위: 개)

| | 계 | 출연재산 없는 공익법인 | 출연재산 있는 공익법인 | | | | | | | |
|------|-------|--------------------|--------------|-------|------------------|----------|-----|--------|----------|-------|
| | | | 소계 | 학교 | 학술· 장학· 자선 | 사회 복지 | 의료 | 종교 | 예술 문화 | 기타 |
| 1993 | 3,995 | 941 | 3,054 | 1,077 | 849 | 656 | 146 | 197 | | 129 |
| 1994 | 4,230 | 983 | 3,247 | 1,058 | 953 | 703 | 176 | 187 | | 170 |
| 1995 | 4,461 | 990 | 3,471 | 1,055 | 1,046 | 768 | 197 | 205 | | 200 |
| 1996 | 4,624 | 938 | 3,686 | 1,079 | 1,114 | 808 | 237 | 215 | | 233 |
| 1997 | 5,269 | 1,357 | 3,912 | 1,101 | 1,157 | 907 | 261 | 195 | | 291 |
| 1998 | 5,221 | 1,309 | 3,912 | 1,081 | 1,204 | 872 | 276 | 189 | | 290 |
| 1999 | 5,486 | 1,455 | 4,031 | 1,096 | 1,200 | 906 | 264 | 220 | | 345 |
| 2000 | 5,773 | 1,977 | 3,796 | 978 | 1,160 | 792 | 227 | 207 | | 432 |
| 2001 | | | 11,063 | 1,727 | 1,826 | 1,972 | 382 | 3,810 | 351 | 995 |
| 2002 | | | 10,987 | 1,531 | 1,862 | 1,962 | 380 | 3,890 | 365 | 997 |
| 2003 | | | 11,177 | 1,512 | 1,896 | 1,970 | 377 | 3,881 | 367 | 1,174 |
| 2004 | | | 17,812 | 1,685 | 2,333 | 2,129 | 457 | 8,561 | 391 | 2,256 |
| 2005 | | | 26,517 | 1,749 | 2,732 | 2,505 | 452 | 16,414 | 451 | 2,214 |
| 2006 | | | 27,500 | 1,858 | 2,837 | 2,617 | 478 | 17,135 | 493 | 2,082 |
| 2007 | | | 27,793 | 1,751 | 2,937 | 2,692 | 495 | 17,591 | 561 | 1,766 |
| 2008 | | | 27,811 | 1,754 | 2,960 | 2,693 | 503 | 17,586 | 572 | 1,752 |
| 2009 | | | 28,905 | 1,749 | 3,163 | 2,830 | 610 | 17,958 | 673 | 1,922 |
| 2010 | | | 29,132 | 1,735 | 3,134 | 2,895 | 671 | 17,863 | 773 | 2,061 |
| 2011 | | | 29,170 | 1,681 | 3,229 | 3,028 | 700 | 17,753 | 658 | 2,121 |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도. 2007년 이후 자료는 '사업목적별 공익법인 가동 법인 수'에서 발췌

2) 사업체기초통계조사보고서

비영리부문이 고용 측면에서 국가 경제에 미치는 영향을 보기 위해서는 각 비영리분야 종사자를 파악하는 것이 의미가 있다. 통계청에서 발표하는 『사업체 기초통계 조사보고서』에 따르면 전체 사업체를 개인사업체, 회사법인, 회사 이외의 법인, 비법인단체로 분류하고 있다.

회사법인은 상법상의 주식회사, 유한회사, 합자회사, 합명회사를 말하고, 개인사업체란 개인이 소유·경영하는 사업체를 말하며 법인격을 갖추지 않고 2인 이상이 공동으로 운영하는 사업체를 포함한다. 회사 이외의 법인이란 민법 또는 특별법에 의하여 설립된 회사 이외의 법인을 말하며 재단법인, 학교법인, 의료법인, 사회복지법인 등이 있으며, 비법인단체는 법인격이 없는 단체로서 동창회, 후원회, 문화단체, 노동단체, 종친회 등이 포함된다. 따라서 회사 이외의 법인과 비법인단체에 해당하는 법인들은 대부분 비영리법인 성격의 단체라 할 수 있다.

사업체 기초통계 조사보고서에서의 비법인단체가 본 보고서의 비영리단체보다 포괄적인 개념이지만, 사업체 수 및 종사자 수가 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 III-9〉 조직형태별 사업체 수, 종사자 수

(단위: 개, 명, %)

| | | 계 | 개인사업체 | 회사법인 | 회사이외 법인 | 비법인단체 |
|------|-------|------------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 2006 | 사업체 수 | 3,226,569 | 2,743,216 | 294,690 | 100,127 | 88,536 |
| | 종사자 수 | 15,435,766 | 6,588,433 | 6,226,907 | 2,306,352 | 314,074 |
| | 비중 | 100.0 | 42.7 | 40.3 | 14.9 | 2.0 |
| 2007 | 사업체 수 | 3,262,925 | 2,756,099 | 310,001 | 101,963 | 94,862 |
| | 종사자 수 | 15,943,674 | 6,727,188 | 6,470,099 | 2,380,840 | 365,547 |
| | 비중 | 100.0 | 42.2 | 40.6 | 14.9 | 2.3 |
| 2008 | 사업체 수 | 3,264,782 | 2,748,159 | 316,485 | 94,373 | 105,765 |
| | 종사자 수 | 16,288,280 | 6,710,813 | 6,751,326 | 2,420,269 | 405,872 |
| | 비중 | 100.0 | 41.2 | 41.4 | 14.9 | 2.5 |
| 2009 | 사업체 수 | 3,293,558 | 2,755,647 | 332,871 | 94,527 | 110,513 |
| | 종사자 수 | 16,818,015 | 6,808,172 | 6,997,692 | 2,595,625 | 416,526 |
| | 비중 | 100.0 | 40.5 | 41.6 | 15.4 | 2.5 |
| 2010 | 사업체 수 | 3,355,470 | 2,793,311 | 352,513 | 93,592 | 116,054 |
| | 종사자 수 | 17,647,028 | 6,900,142 | 7,670,035 | 2,650,102 | 426,749 |
| | 비중 | 100.0 | 39.1 | 43.5 | 15.0 | 2.4 |
| 2011 | 사업체 수 | 3,470,034 | 2,869,945 | 385,453 | 94,433 | 120,203 |
| | 종사자 수 | 18,093,190 | 7,151,246 | 7,826,401 | 2,662,794 | 452,749 |
| | 비중 | 100.0 | 39.5 | 43.3 | 14.7 | 2.5 |

자료: 통계청, 『사업체 기초통계 조사보고서』, 각 연도로부터 해당 수치를 추출하여 재작성

3) 한국은행 국민계정

한국은행에서 제공하는 '가계에 봉사하는 비영리단체의 최종소비지출' 관련 자료는 민간 비영리단체가 비시장생산자로서 사회·경제정책적인 이유로 무상 혹은 시장가격보다 낮은 가격으로 판매하는 과정 중 발생한 총투입비용과 판매수입의 차액에 대한 자료이며, 국민계정의 한 항목으로서 국내에서 발생한 민간소비를 알아보기 위한 자료이다.¹¹⁵⁾ 따라서 해당 자료는 민간 비영리단체의 실태를 대략적으로 파악하기 위한 자료의 일부분으로서 활용할 수 있을 것이나 전체 비영리단체의 실태를 파악하기에는 한계가 있다.

가계에 봉사하는 비영리법인이 국내총지출에서 차지하는 비중은 1993년 0.98%에서 2012년 1.52%에 이르기까지 3개 연도를 제외하고 매년 증가하였다.

115) 한국은행, 『우리나라 국민계정체계』, 2010, p. 196.

〈표 III-10〉 가계에 봉사하는 비영리단체의 지출

(단위: 십억원, %)

| | 국내총생산에 대한 지출 | 최종소비지출 | 가계에 봉사하는 비영리단체 | | |
|------|-----------------|---------|----------------|---------------------|--------------|
| | | | 금액 | 국내 총생산에 대한 지출 비중 | 최종소비지출 비중 |
| 1993 | 298,762 | 188,524 | 2,938 | 0.98 | 1.56 |
| 1994 | 349,973 | 222,475 | 3,682 | 1.05 | 1.66 |
| 1995 | 409,654 | 260,130 | 4,539 | 1.11 | 1.74 |
| 1996 | 460,953 | 298,984 | 5,260 | 1.14 | 1.76 |
| 1997 | 506,314 | 329,321 | 5,930 | 1.17 | 1.80 |
| 1998 | 501,027 | 315,212 | 6,013 | 1.20 | 1.91 |
| 1999 | 549,005 | 356,271 | 6,443 | 1.17 | 1.81 |
| 2000 | 603,236 | 402,490 | 7,097 | 1.18 | 1.76 |
| 2001 | 651,415 | 447,262 | 7,845 | 1.20 | 1.75 |
| 2002 | 720,539 | 499,646 | 8,863 | 1.23 | 1.77 |
| 2003 | 767,114 | 520,156 | 9,683 | 1.26 | 1.86 |
| 2004 | 826,893 | 545,188 | 10,441 | 1.26 | 1.92 |
| 2005 | 865,241 | 585,441 | 11,404 | 1.32 | 1.95 |
| 2006 | 908,744 | 626,818 | 12,301 | 1.35 | 1.96 |
| 2007 | 975,013 | 673,526 | 13,728 | 1.41 | 2.04 |
| 2008 | 1,026,452 | 718,572 | 14,893 | 1.45 | 2.07 |
| 2009 | 1,065,037 | 746,295 | 15,929 | 1.50 | 2.13 |
| 2010 | 1,173,275 | 795,379 | 16,947 | 1.44 | 2.13 |
| 2011 | 1,235,161 | 844,938 | 18,059 | 1.46 | 2.14 |
| 2012 | 1,272,460 | 882,233 | 19,313 | 1.52 | 2.19 |

주: 당해연도 경상가적임

자료: 한국은행, 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr

비영리부문의 지출 규모를 분야별로 보면, 1998년 가장 큰 비중을 차지하는 분야가 51.5%를 차지한 교육이었던 반면, 2012년에는 사회복지가 가장 높은 비중을 차지하였다. 1998년에는 교육의 뒤를 이어 오락·문화가 13.9%, 사회보장이 6.2%, 의료보장이 2.2% 순으로 나타나고 분류되지 않은 분야가 26.3%를 차지하였으나, 2012년에는 27.92%의 사회복지의 뒤를

이어 23.12%를 차지한 교육, 4.09%의 오락문화, 2.94% 의료보건의 뒤를 잇고 있다. 기타에는 국제 분류나 통계청(지역소득계정) 분류에서의 종교, 정당·노동 및 전문 단체, 환경보호, 기타 서비스 등이 포함된다.

〈표 Ⅲ-11〉 가계에 봉사하는 비영리단체의 목적별 최종소비지출

(단위: 십억원, %)

| | 의료보건 | | 오락문화 | | 교육 | | 사회복지 | | 기타 | | 합계 |
|------|------|-----|------|-----|-------|------|-------|------|-------|------|--------|
| | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | |
| 1993 | 73 | 2.5 | 158 | 5.4 | 1,091 | 37.1 | 214 | 7.3 | 1,402 | 47.7 | 2,938 |
| 1994 | 88 | 2.4 | 198 | 5.4 | 1,267 | 34.4 | 281 | 7.6 | 1,849 | 50.2 | 3,682 |
| 1995 | 103 | 2.3 | 236 | 5.2 | 1,551 | 34.2 | 354 | 7.8 | 2,295 | 50.6 | 4,539 |
| 1996 | 118 | 2.3 | 256 | 4.9 | 1,732 | 32.9 | 515 | 9.8 | 2,639 | 50.2 | 5,260 |
| 1997 | 141 | 2.4 | 276 | 4.6 | 1,865 | 31.5 | 726 | 12.2 | 2,922 | 49.3 | 5,930 |
| 1998 | 155 | 2.6 | 283 | 4.7 | 1,878 | 31.2 | 851 | 14.1 | 2,846 | 47.3 | 6,013 |
| 1999 | 168 | 2.6 | 288 | 4.5 | 1,933 | 30.0 | 967 | 15.0 | 3,088 | 47.9 | 6,443 |
| 2000 | 183 | 2.6 | 303 | 4.3 | 2,046 | 28.8 | 1,094 | 15.4 | 3,472 | 48.9 | 7,097 |
| 2001 | 184 | 2.3 | 339 | 4.3 | 2,297 | 29.3 | 1,261 | 16.1 | 3,764 | 48.0 | 7,845 |
| 2002 | 206 | 2.3 | 323 | 3.6 | 2,527 | 28.5 | 1,444 | 16.3 | 4,363 | 49.2 | 8,863 |
| 2003 | 242 | 2.5 | 380 | 3.9 | 2,711 | 28.0 | 1,691 | 17.5 | 4,659 | 48.1 | 9,683 |
| 2004 | 276 | 2.6 | 429 | 4.1 | 2,909 | 27.9 | 1,976 | 18.9 | 4,852 | 46.5 | 10,441 |
| 2005 | 314 | 2.8 | 478 | 4.2 | 3,107 | 27.2 | 2,173 | 19.1 | 5,332 | 46.8 | 11,404 |
| 2006 | 373 | 3.0 | 528 | 4.3 | 3,300 | 26.8 | 2,401 | 19.5 | 5,699 | 46.3 | 12,301 |
| 2007 | 378 | 2.7 | 589 | 4.3 | 3,562 | 25.9 | 2,936 | 21.4 | 6,264 | 45.6 | 13,728 |
| 2008 | 444 | 3.0 | 589 | 4.0 | 3,923 | 26.3 | 3,338 | 22.4 | 6,600 | 44.3 | 14,893 |
| 2009 | 439 | 2.8 | 678 | 4.3 | 4,159 | 26.1 | 4,024 | 25.3 | 6,630 | 41.6 | 15,929 |
| 2010 | 494 | 2.9 | 738 | 4.4 | 4,293 | 25.3 | 4,209 | 24.8 | 7,214 | 42.6 | 16,947 |
| 2011 | 525 | 2.9 | 739 | 4.1 | 4,450 | 24.6 | 4,762 | 26.4 | 7,583 | 42.0 | 18,059 |
| 2012 | 567 | 2.9 | 789 | 4.1 | 4,466 | 23.1 | 5,391 | 27.9 | 8,100 | 41.9 | 19,313 |

주: 당해연도 경상가격임
 자료: 한국은행, 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr

나. 비영리법인의 과제

이상에서 논의한 바와 같이 우리나라의 비영리법인은 양적, 질적인 측면에서 발전과 성장을 지속해오고 있다. 이는 우리사회 비영리법인의 기부활동과 자원봉사활동의 활성화를 통해 미루어 짐작할 수 있다.¹¹⁶⁾ 특히 최근에 부각되고 있는 비영리부문에서 이루어지고 있는 고용의 규모가 증대됨으로써 비영리법인이 경제적 측면에서 중요해지고 있다. 뿐만 아니라 사회서비스 공급자로서의 역할 또한 꾸준히 증대되고 있어 비영리법인에 대한 사회적 인식이 높아지고 있다. 향후 비영리법인은 사회 복지서비스를 비롯한 다양한 형태의 공공서비스 영역으로 발전해 갈 것으로 기대되고 있어, 비영리법인의 역할 더욱 증대될 것으로 보인다.

그러나 이처럼 우리 사회에서 그 역할이 더욱 중요해지는 비영리법인이 사회적·경제적 역할을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 몇 가지 과제를 가지고 있다. 첫째는, 앞서 논의한 바와 같이 공공부문 서비스를 제공하는 비영리법인이라 할지라도 대중으로부터의 신뢰성과 운영에 있어 전문성을 확보하지 못한다면, 공익활동을 수행하는데 실패할 수도 있다는 것이다. 비영리법인이 공익활동을 추진하는 데 필요한 재원을 민간으로부터 자발적인 기부금의 형태로 확보하기 위해서는 사회로부터의 높은 신뢰성을 확보하는 것이 필요하다. 또한 우리의 비영리법인들이 사회서비스의 공급을 비롯한 공익활동을 수행하는 데 있어 전문성 부족으로 인해 비영리법인의 비효율적인 운영의 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 민간의 자선적 기부활동을 제약하는 요인을 해결하기 위해서는 비영리법인의 투명성을 제고하는 것이 필요하다. 또한 동시에 영리법인과 같은 효율성을 확보하기 위해 전문성을 높이는 것도 중요한 과제이다.¹¹⁷⁾

비영리법인의 운영에 있어 직면한 과제를 해결하기 위한 방안으로 정

116) 손원익·박태규, 『한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징, 관련 정책방향-』, 한국조세연구원, 2008.

117) 손원익·이순태·박세경, 『나눔문화 확산을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2010.

부의 법과 제도를 활용하여 공익성을 보장하는 방법이 있다. 우리 사회는 공익활동을 수행하는 비영리법인의 사회·경제적 역할에 부응할 수 있도록 비영리법인을 지원하고 모니터링하는 정책이 미비하여 이를 위한 정책의 개선이 요구되고 있다.¹¹⁸⁾

이러한 정책적인 측면에서의 과제는 현재 우리 사회 공익법인들이 해결해야 하는 과제와 밀접한 관계를 갖고 있다. 현재 비영리법인 설립의 허가주의 정책은 법인 설립은 어렵지만, 설립 이후 정부 차원에서의 모니터링이 시행되지 않는 문제점이 있다. 이와 같은 문제는 비영리공익법인의 투명성, 책임성, 전문성의 결여와 같은 2차적인 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 공공서비스 제공과 같은 사회적 요구를 충족시킬 수 없는 문제를 야기하고 있다. 이에 대한 정부의 제도적 보완이 필요한 실정이다.

앞서 언급한 바와 같이 비영리공익법인들이 사회적인 필요에 의해 다양한 영역에서의 공익활동을 수행해야 하지만 현재와 같이 부처별 등록을 통한 공익활동의 수행은 공익활동을 특정한 영역에 국한시키는 문제가 있다. 또한 비영리법인이 공익활동을 수행하는 경우 세제혜택을 부여함에 있어 공익성을 확인할 수 있는 객관적인 절차가 미비한 실정이다. 이를 해결하기 위해서는 공익성을 검증할 수 있는 객관적 기준 마련을 통해 세제혜택을 받은 비영리 공익법인의 공익활동이 적절히 수행되었는지에 대한 판단이 필요하다.

따라서 향후 비영리공익법인들이 운영상의 투명성, 책임성, 그리고 전문성을 통해 보다 효과적으로 역할을 수행하기 위해서는 비영리공익법인들에 대한 설립 및 운영 그리고 모니터링의 방법 및 지원제도 등 제도적인 측면에서의 보완이라는 과제를 가지고 있다. 외국의 정책사례에서도 잘 파악할 수 있듯이 사회적 요구에 따라 비영리법인들에 대한 소극적인 정책에서 적극적인 정책으로의 전환이 필요한 시점이다.

118) 손원익·이형민·정경화, 『공익법인의 운영실태 분석 및 정책방향』, 한국조세연구원 세법연구센터, 2012.

IV. 주요국의 공익법인 관리체제

1. 미국¹¹⁹⁾

가. 비영리법인의 분류

미국 비영리 면세단체는 연방소득세가 면제될 뿐만 아니라 IRS로부터 세법 §501(c)(3)에서 단체로 인정되면 기부금도 자선기부금으로 인정되는 혜택을 누릴 수 있다. 세법 §501(c)(3)에서는 면세단체를 지정하고 있는데 해당 단체는 “종교, 자선, 과학, 공공안전점검, 문학, 교육, 국내 또는 국제 아마추어 스포츠 진흥 그리고 아동 및 동물의 학대 방지를 위하여 설립·운영되는 공동모금(community chest), 기금(fund) 또는 재단(foundation)으로서, 그 순수익이 사적주주 또는 개인에게 귀속되지 않아야 하며 그 주된 활동으로 정치적 선전이나 입법에 영향을 미치는 로비활동 및 정치활동을 하지 않는 단체”로 정의된다.

나. 공익성 관리제도

비영리단체의 공익성을 관리하기 위하여 조직테스트(Organization Test)와 운영테스트(Operational Test)를 운영하고 있으며, 이 테스트를 통과해야만 면세자격을 유지할 수 있다.

119) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익·박태규(2008); 손원익(2010); 손원익·송은주(2010); 『재정포럼』(2010년 5월); 오영호 외 6인(2011년)을 발췌 및 요약하여 재구성하였다. 해당 절에서 다루는 내용은 각 국가의 사례연구를 위한 기본적인 내용으로 해당 연구와 유사한 보고서와 유사내용이 나올 수 있으며, 구체적인 내용은 관련문헌을 참조하기 바란다.

1) 조직테스트(Organizational Test)

조직테스트는 해당 단체가 다음의 내용을 만족시키는지에 대하여 검증한다.

- ① §501(c)(3)에서 서술한 목적과 부합성
- ②면세목적의 활동 여부
- ③자산 사용내역의 적절한 명시
- ④기관해산에 대한 내용 명시

2) 운영테스트(Operational Test)

운영테스트는 해당단체의 자원이 세법 §501(c)(3)에서 규정한 범위 내의 목적에 사용되었는지를 검증하는 테스트로 면세자격을 유지하기 위해서는 본 테스트를 통과해야 한다.

한국과 미국의 사후관리제도를 간략히 비교하면 [그림 IV-1]과 같다.

[그림 IV-1] 한국과 미국의 비영리법인 관련 사후관리제도

| 한국 | 미국 |
|---|---|
| 관계부처 | IRS |
| 외부 회계감사·외부전문가의 세무확인 보고서 등 제출 의무(결산에 관한 서류 및 공익법인 출연재산 등에 대한 보고서) 전용계좌 개설 의무 | (전자)신고 Organizational test Operational test |
| 세무조사 | 세무조사 |

자료: 손원익·김상현, 『공익단체의 지원과 법제도 재선에 관한 경제적분석』, 법무부 용역보고서, 2011, p. 163의 “공익법인·비영리법인에 대한 사후관리” 중 해당 정보를 추출하여 재작성

2. 일본¹²⁰⁾

가. NPO법인

일본의 「특정비영리활동촉진법」은 1998년 12월 10에 시행되었으며, NPO법인은 동법에 따라 법인격을 얻은 특정비영리활동법인으로 NPO법인으로 지칭하고 있다.

NPO법은 특정 비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여하여 자원봉사 활동을 비롯한 사회공헌활동으로 특정 비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.¹²¹⁾

NPO법은 NPO법인의 인정 기준¹²²⁾을 제시하고 있으며, 해당단체가 그 기준을 만족할 때 관할 관청은 설립을 인정한다.

나. 인정NPO제도

NPO법인 중에서 국세청장이 요구하는 요건을 만족하고 검증을 통과한 NPO법인에게 인정NPO법인의 자격이 부여된다. 인정NPO법인의 자격이 부여되면 기부금에 대해 세제상 우대혜택이 제공된다. 자격부여를 위한 테스트 중에서 통과가 쉽지 않은 것으로 알려져 있는 대중지원테스트(PST: public support test)의 경우 각 사업연도 기부금액이 3,000엔 이상인 기부자의 수가 연평균 100명 이상이어야 한다. 대중지원테스트를 포함한 여러 가지 테스트를 통과해야만 인정NPO법인의 자격이 부여된다.

120) 법령의 개정을 반영하여 업데이트하고, 손원익·박태규(2008): 손원익(2010): 손원익·송은주(2010): 『재정포럼』(2010년 5월): 오영호 외 6인(2011년)을 발췌 및 요약하여 재구성하였다. 해당 절에서 다루는 내용은 각 국가의 사례연구를 위한 기본적인 내용으로 해당 연구와 유사한 보고서와 유사내용이 나올 수 있으며, 구체적인 내용은 관련 문헌을 참조하기 바란다.

121) 「특정비영리활동촉진법」 제1조

122) 「특정비영리활동촉진법」 제16조

다. 신공익법인제도

1) 개요

신공익법인제도(新公益(法人制度)는 각 부처의 설립허가를 받도록 되어있던 기존 제도의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 제도이다. 기존의 제도는 주무관청의 허가주의로 재량의 폭이 크고, 법인 설립이 간편하지 않았으며, 주무관청이 상이하여 지도 감독이 복잡하였고, 정보개시 및 공익성 변별 기준이 불충분한 등의 문제가 있었다.¹²³⁾ 주무관청이 허가를 함에 있어 공익성을 인정해야 하는데, 공익성의 판단기준에 대한 명확한 기준이 없어 공익법인의 허가에 있어 불명확성이 존재하였고, 그 결과 투명성에 대한 논란이 있어 왔고, 주무관청에 의한 공익법인의 허가·감독제는 보조금이나 세제우대와 관련하여 공익법인과 주무관청의 유착으로 인한 폐해 혹은 주무관청의 일방적인 재량으로 인한 폐해가 발생하였다.¹²⁴⁾ 그 결과 2002년 공익법인제도의 근원적 개혁을 결정하였고 2005년 말까지 법제상 조치를 강구하기로 결정하여 이를 통해 신공익법인제도가 도입되었다.¹²⁵⁾

2) 자선단체 설립

신공익법인제도를 통해 일반사단·재단법인과 공익사단·재단법인을 설립할 수 있다. 일반사단·재단법인의 설립은 법무국에 등기함으로써 설립되며, 새로 설립된 법인은 내각부나 도도부현에 신청을 하고, 기준이 충족되면 공익사단·재단법인이 될 수 있다. 기존의 공익법인은 공익사단·재단법인 또는 일반사단·재단법인으로 전환하기 위해서 2008년 12월 1

123) NPO연구정보센터, 『NPO 白書』, 2010.

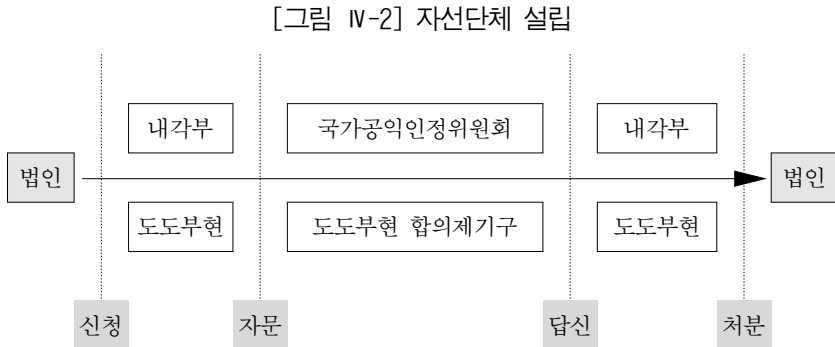
124) 법제사법위원회, 『공익신탁법안 검토보고서』, 2013. 2.

125) 손원익·김상현, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 법무부 용역보고서, 2011.

일부터 2013년 11월 30일까지 5년간 내각부 또는 도도부현으로 전환신청을 해야 하고, 신청을 하지 않은 경우에는 해산된다. 또한 공익사단·재단 법인으로의 인장은 일반사단·재단법인이 공익 인정을 받는 것과 동일한 기준을 충족해야 한다. 기준을 충족하는지 여부에 대해서는 공익인정 등 위원회와 도도부현의 합의제기관의 심사를 거쳐야 한다.

공익인정위원회의 위원은 민간위원으로 구성될 뿐만 아니라 위원회의 권한에 속하는 사항에 대해 판단의 중립성 및 공정성에 의문을 야기할 우려가 있는 경우 위원회의 승인을 얻어 심의 및 의결을 피할 수 있도록 규정¹²⁶⁾하여 판단의 중립성과 공정성을 도모하고 있다.¹²⁷⁾

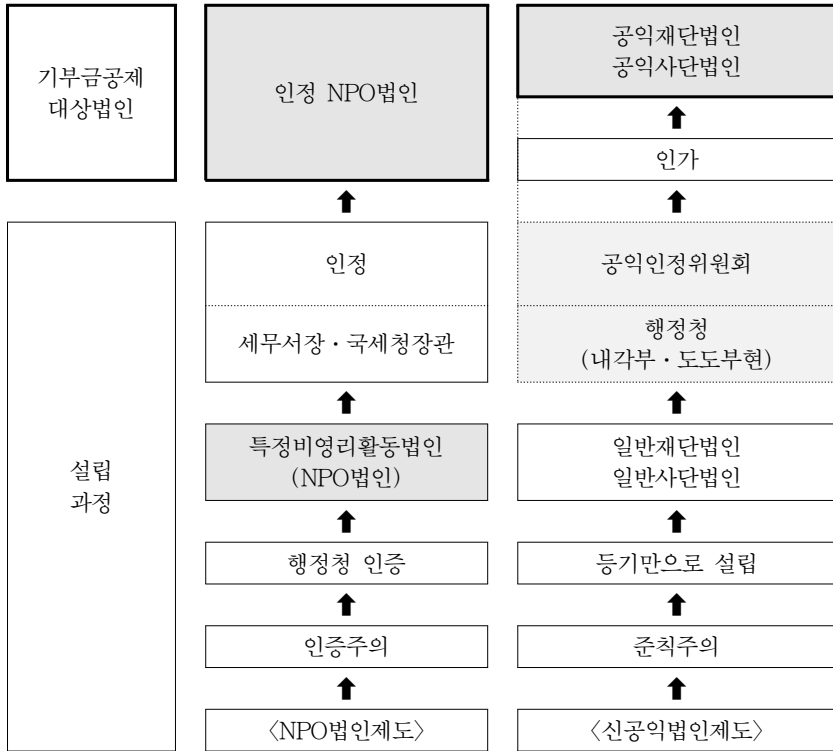
일본의 비영리법인제도의 설립 과정을 유형별로 비교하면 [그림 IV-3]과 같다.



126) 2010년 10월 19일 공익인정위원회 결정 제2호

127) 손원익·김상현, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 법무부 용역보고서, 2011.

[그림 IV-3] 일본의 비영리법인 설립과정



가) 일본 공익인정위원회

일본 공익법인제도 개혁에 따라 2007년 4월 1일 발족된 일본 공익인정 위원회는 7인의 위원으로 구성된 내각총리대신의 자문기구이며, 민간자문 기구의 성격을 지닌다. 인정 절차 시 신청을 내각총리대신에 신청을 한 후에 위원회 자문을 받아서 내각총리대신이 최종적으로 결정하며, 내각총리 대신은 위원회의 자문 내용에 대해 이론적으로는 거부 가능하지만 제도의 취지로 보아 거부 시에는 상당한 설명이 필요하다. 예산은 내각부에 포함된다.¹²⁸⁾

128) 법제사법위원회, 『공익신탁법안 검토보고서』, 2013. 2.

나) 공익성 인정 기준

「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률(公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律)」은 「일반법인법(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律)」에 의해 설립된 법인이 공익성을 띠고 있다면, 공익성을 인정받아 공익법인이 될 수 있도록 규정하고 있다.

「공익인정법」은 공익법인의 설립허가·감독을 주무관청의 재량에 따라 행하는 기존의 제도를 개선하여 공익사단법인 및 공익재단법인으로서의 인정 및 그 감독을 독립된 위원회가 하도록 규정한 제도이다.

「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」은 공익목적 사업을 “학술, 기예, 자선 기타 공익에 관한 사업으로 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것”이라고 정의한다. 종전의 사단법인·재단법인은 주무관청이 공익성을 판단했지만, 신공익법인제도는 내각부에 설치되는 「공익인정등위원회」에서 공익성의 판단을 실시하고 도도부현에서는 이에 준하는 합의제 기관이 설치되어 공익성을 판단한다.

일본에서 일반사단법인 혹은 일반재단법인이 공익법인으로 인정되려면, 「공익인정법」에 열거된 ‘공익목적사업’을 행하여야 하며, ‘공익목적사업’의 개념은 영국법에서 charity를 정의할 때 사용하는 ‘자선목적’(charitable purpose) 개념에 해당한다.¹²⁹⁾

- 학술 및 과학기술의 진흥을 목적으로 하는 사업
- 문화 및 예술의 진흥을 목적으로 하는 사업
- 장애인이나 생활곤궁자 또는 사고, 재해나 범죄에 의한 피해자의 지원을 목적으로 하는 사업
- 고령자의 복지증진을 목적으로 하는 사업
- 노동의욕이 있는 자에 대한 취업지원을 목적으로 하는 사업
- 공중위생의 향상을 목적으로 하는 사업
- 아동 또는 청소년의 건전한 육성을 목적으로 하는 사업
- 근로자의 복지의 향상을 목적으로 하는 사업

129) 법제사법위원회, 『공익신탁법안 검토보고서』, 2013. 2.

- 교육, 스포츠 등을 통한 국민의 심신의 건전한 발달에 기여하거나 풍부한 인간성을 함양할 것을 목적으로 하는 사업
- 범죄의 방지 또는 치안의 유지를 목적으로 하는 사업
- 사고 또는 재해의 방지를 목적으로 하는 사업
- 인종·성별 기타 사유에 의한 부당차별 또는 편견의 방지 및 근절을 목적으로 하는 사업
- 사상 및 양심의 자유, 종교의 자유 또는 표현의 자유 존중 또는 옹호를 목적으로 하는 사업
- 남녀공동참여사회의 형성, 기타 보다 좋은 사회의 형성의 추진을 목적으로 하는 사업
- 국제 상호이해의 촉진 및 개발도상에 있는 해외지역에 대한 경제협력을 목적으로 하는 사업
- 지구환경보전 또는 자연환경보호 및 정비를 목적으로 하는 사업
- 국토이용, 정비 또는 보전을 목적으로 하는 사업
- 국정의 건전한 운영의 확보에 이바지하는 것을 목적으로 하는 사업
- 지역사회의 건전한 발전을 목적으로 하는 사업
- 공정하고 자유로운 경제활동의 기회 확보 및 촉진 및 그 활성화에 의한 국민생활의 안정 향상을 목적으로 하는 사업
- 국민생활에 불가결한 물자, 에너지 등의 안정공급의 확보를 목적으로 하는 사업
- 일반소비자의 이익의 옹호나 증진을 목적으로 하는 사업
- 위에 열거한 것 외에 공익에 관한 사업으로서 정령으로 정하는 것

「공익인정법」은 공익성의 판단기준으로서 공익인정 신청을 한 일반사단법인 또는 일반재단법인이 기준에 적합할 때 공익성을 인정하며, 공익성을 인정하는 기준은 다음과 같다.

- ① 공익목적사업을 주된 목적으로 함
- ② 공익목적사업에 필요한 능력을 지닐 것
- ③ 사업에 있어 사원, 평의원, 이사, 감사, 사용인 그 외의 정령으로 정

하는 해당 법인의 관계자에 대해 특별 이익을 주지 않을 것

- ④ 사업에 있어 주식회사 및 그 외 영리사업을 영위하는 사람 또는 특정 개인 혹은 단체의 이익을 도모하는 활동으로 정령에 정하는 사람에 대해 기부 이외의 특별이익을 주지 않을 것
- ⑤ 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 사업을 하지 않을 것
- ⑥ 공익목적사업에 대해 해당 공익목적사업과 관련되는 수입이 실시에 필요한 적정비용을 변상액수를 넘지 않을 것
- ⑦ 공익목적사업 이외의 사업(이하 수익사업)을 실시하는 경우 수익사업이 공익목적사업에 지장이 없을 것
- ⑧ 그 사업에 있어 공익목적사업 비율이 100분의 50 이상일 것
- ⑨ 유휴재산이 1년간 공익사업의 실시 비용을 넘지 않을 것
- ⑩ 각 이사에 대해 해당 이사 및 그 배우자 또는 삼촌 내 친족에 준하는 이사의 합이 이사 총수의 3분의 1을 넘지 않을 것(감사도 동일)
- ⑪ 다른 공익단체의 이사 또는 사용인 외에 이에 준하는 밀접한 관계에 있는 자, 기타 정령으로 정하는 자에 해당하는 이사의 합이 이사 총수의 3분의 1을 넘지 않는 것(감사도 동일)
- ⑫ 회계감사인을 둘 것
- ⑬ 이사, 감사, 평의원의 보수에 대해 해당 법인의 재정상황 및 그 외 사정을 고려하여 부당하게 고액이 되지 않게 지급기준을 정할 것
- ⑭ 다른 단체의 의사결정에 관여할 수 있는 주식 및 그 외의 내각부령으로 정하는 재산을 보유하지 않을 것
- ⑮ 공익목적사업을 위해 불가결한 특정재산이 있을 때 취지, 유지, 처분의 제한에 필요한 사항을 정관으로 정할 것 등¹³⁰⁾

위원회의 공익성 판단 기준은 명확한 기준이 있는 것이 아니라 가치판단의 문제로 위원회가 판단하는 것이며 위원회가 판단을 못한다면 존재 자체가 불가하다. 공익성의 조건에는 2가지가 있으며, 법률상 열거된 사업

130) 손원익·김상현, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 법무부 용역보고서, 2011.

일 것과 중요한 것은 불특정다수에 이익에 기여할 것이며, 불특정다수의 의미는 사람마다 다를 수 있다.¹³¹⁾

3) 사후관리

「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」은 보고 및 검사 관련 규정을 두고 있어 행정청은 필요한 경우 내각부령으로 정하는 바에 따라 공익법인에 대해 보고를 요구하거나 장부 등의 검사 및 관련 질문을 할 수 있다.¹³²⁾ 또한 권고·명령 조항을 통해 필요한 조치를 권고할 수 있다.¹³³⁾

행정청은 공익법인에 대해 공익인증을 취소할 수 있는 권한도 가지고 있어 공익법인이 다음에 해당할 경우에는 인증을 취소해야 한다.

- ① 유희 재산액의 소유 제한 규정을 초과하였을 때¹³⁴⁾
- ② 거짓 기타 부정한 수단으로 공익 인증이나 법령에 따른 특정한 변경 인증 또는 허가를 받았을 때
- ③ 정당한 이유없이 권고에 따른 조치를 취하도록 하는 명령에 따르지 않을 때
- ④ 공익법인에서 공익인증의 취소 신청이 있었을 때

이밖에 행정청은 공익법인이 다음의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 공익 인증을 취소할 수 있다.

- ① 제5조 각호의 기준 중 하나에 부합하지 않는 경우
- ② 앞 절의 규정을 준수하지 않은 경우
- ③ 전에 2호 외에 법령 또는 법령에 근거 행정기관의 처분에 위반한 때

131) 법제사법위원회, 「공익신탁법인 검토보고서」, 2013. 2.

132) 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 §27

133) 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 §28

134) 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 §16

공익 인증을 취소한 경우에는 내각 부령으로 정하는 바에 따라 그 취지를 공시해야 하고, 공익 인증의 취소처분을 받은 공익법인인 그 명칭의 공익사단법인 또는 공익재단법인이라는 문자를 각각 일반사단법인 또는 일반재단법인으로 변경하는 정관 변경을 한 것으로 본다.¹³⁵⁾

3. 영국

가. Office for Civil Society(Office of the third sector)

Office for Civil Society는 영국의 내각부처(Ministerial departments) 중 하나인 Cabinet Office(국무조정실) 아래에 있는 부서이다. Cabinet Office(국무조정실)은 총 20개의 부서로 구성되어 있으며, Office for Civil Society는 그 중 일부를 구성한다.¹³⁶⁾

Office of the Third Sector는 제3섹터를 지원하는 곳으로 2006년 설립되어 사회적기업, 자선단체, 자원단체, 커뮤니티 단체 등을 지원하여 제3섹터에서 활발한 활동이 일어날 수 있는 환경을 조성하는 부처이다. 이는 2010년 선거 이후 Office for Civil Society(이하 OCS)로 대체되었으며, OCS는 국무조정실 내에서 기부나 사회적 기업 및 자원봉사조직을 관할한다.

OCS 출범 당시 다음의 세 가지 이슈를 중점으로 출범하였다.

- 자선단체, 사회적기업, 자원봉사 조직을 쉽게 만들 수 있게 함
- 해당 분야에 보다 많은 자원을 투입: 독립성과 회복력을 강화함
Getting more resources into the sector: strengthening its independence and resilience
- 해당 영역의 조직이 일하기 쉽게 함 Making it easier for sector organizations to work with the state¹³⁷⁾

135) 공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률 §29

136) <https://www.gov.uk/government/organisations>

137) <http://www.civilsociety.co.uk/governance/news/content/6618>

OCS의 수장은 국무장관실 장관과 함께 투명성과 부정을 포함하여 공공부문의 효율성과 오류 또는 부채에 대한 개혁과 관련한 업무를 수행하며, ① 자원봉사, the Big Society agenda 및 자선단체와 ② 사회적 투자 및 사회적기업(social investment and enterprises) 및 ③ 공공기관 개혁과 관련하여 책임을 진다.¹³⁸⁾ 영국 정부는 의회의 사무총장이자 OCS의 수장의 책임에 대해 다음과 같이 열거하고 있다.

- Big Society agenda
- 대국민서비스(National Citizen Service)
- Big Society Capital
- Community First / Community Organisers
- 자선단체(Charities)
- 자원 봉사(Volunteering)
- 사회적기업과 사회적 투자(Social Enterprise and Social Investment)
- 공공기관 개혁(Public Bodies Reform)
- 공제 및 상업 모델(Mutuals and commercial models)
- ICT
- 정부 디지털 서비스(Government Digital Service)
- 투명성(Transparency agenda)
- 부정, 오류 및 부채(Fraud, Error and Debt)
- 영국 통계(UK statistics)¹³⁹⁾

영국의 정부조직은 중앙정부 부처 외에도 다양한 형태의 기관이 존재한다. 크게 정부부처와 독립적으로 운영되는 의회 및 관련기관과 부처의 일부 기능을 분리하여 운영하는 기관(Arms-length Body)으로 분류할 수 있다. 독립적인 의회기구에는 상·하원과 감사원(National Audit Office:

138) 영국정부, <https://www.gov.uk/government/ministers/parliamentary-secretary-minister-for-civil-society>

139) CABINET OFFICE, 「LIST OF MINISTERIAL RESPONSIBILITIES Including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments」, November 2012.

NAO) 등이 있고, 이러한 독립기구는 의회에서 법률의 승인을 거쳐 설립된다. 중앙부처의 일부 기능을 분리하여 운영하는 기관은 다양한 형태로 존재하지만 비각료부처(Non-Ministerial Department), 책임운영기관(Executive Agency), 비부처 공공기구(NDPBs)로 구분할 수 있다. 이러한 분류는 기관의 기능 및 성격에 따른 것으로 같은 분류에 속하더라도 법적 기반이나 운영되는 방식, 예산상 분류가 상이할 수 있다.

이 중 비각료부처는 중앙정부의 부처이지만, 별도로 부처 장관을 임명하지 않고 법정위원회(Statutory Board)에서 관리·운영한다. 비각료부처의 설치는 통상 행정명령으로 시행되지만 법으로 규정할 수도 있다. 비각료부처와 관련된 중앙정부 부처의 장관은 직접적인 통제를 행사하는 대신 해당 비각료부처에 대한 정책 방향 결정과 의회 보고 의무 등 간접적 방식으로 관리한다. 대부분의 비각료부처는 자원요구(Request for Resource: RfR) 설정을 포함하여 독자적으로 세출예산안을 의회에 제출하고 있으며 지출검토(SR) 대상에 포함되어 있다.¹⁴⁰⁾

다음에 살펴볼 Charity Commission은 비각료부처 중 하나이다.

〈표 IV-1〉 영국 비각료부처의 특징

| | |
|-------------------------|---|
| 지위(Status) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 독자 권한을 가진 부처 ▪ 중앙정부에 포함 ▪ 통상 입법으로 권한 부여된 국왕집행기관(Crown body) |
| 설립근거 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정 조치 (administrative action) ▪ 종종 의회입법(primary legislation)으로 보완되기도 함 |
| 장관(Ministerial) 책무 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 거의 발생하지 않지만 필요한 사항은 관계(parent)부처 장관이 결정 |
| 해당부처(Parent Department) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접 통제하지 않음 |
| 재원(Funding) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 통상 독자적인 RfR(request for resource) 설정을 통한 세출예산과 부담금(fee) 수입 |
| 종사자 지위 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공무원 |
| 회계 등 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 독자적으로 계획과 자원회계 수립 |
| 의회 책임(Accountability) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정차관(permanent secretary)이 회계관(accounting officer) |
| 사업 개요(Profile) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자문이나 전문적인 행정 또는 규제 기능 |

원자료: HM Treasury(2007), Managing Public Money, box A.7.2.B.

자료: 홍승현, 『영국의 재정제도』, 한국조세연구원, 2010.

140) 홍승현, 『영국의 재정제도』, 한국조세연구원, 2010.

나. 공익위원회(Charity Commission)

1) 개요

Charity Commission(이하 공익위원회)은 영국의 비각료부처(non-Ministerial Department)로 정부나 자선단체의 영향으로부터 완전히 독립적이다. 위원회는 잉글랜드와 웨일스의 자선단체를 단속하고 등록하는 기관으로 고등법원(High Court)과 유사한 권한의 준사법적 기능을 지니고 있으며, 매년 국회에 성과를 보고해야 한다.¹⁴¹⁾

가) Charity Commission의 근거 법

Charity Commission은 1858년 처음 설립되었으며 Charity Act 2006을 근거로 법인 형태(corporate form)로 발전하였다. Charity Act 2006으로 자선단체에 대한 감독이 강화되었다.

Charities Act 2011은 잉글랜드와 웨일즈 내의 모든 자선단체가 어떻게 등록되고 규제되어야 하는지를 규정한 법률로서 이 법률은 Charities Acts 1992 대부분과 1993 and 2006 all of the Recreational Charities Act 1958을 대체한다. 그러나 기금의 모금과 관련한 부분을 대체하지는 않는다.

나) Charity Commission의 역할

위원회는 국가기관이기는 하지만 정치적으로 독립된 관청으로 특정 정부부처에 속하지 않는 독립기구로서 예산은 전액 국고지원을 받는다.¹⁴²⁾ 위원회는 공익단체(charity)로서의 지위를 부여하고 이를 감독하는 기능을 수행하지만, 이때의 감독은 오히려 공익단체에 대한 국가적 지원에 가깝다(Charities Act 1993, Sec. 1 (3))¹⁴³⁾ Charity Commission은 특정 정부부처에 속하지 않는 독립기구 CA 2011 section 13(4)는 위원회는 방향이

141) www.charitycommission.gov.uk/

142) 법제사법위원회, 「공익신탁법 검토보고서」

143) 김진우, 「공익신탁의 법적구조」, 『비교사법 제19권 1호(통권 56호)』, 2012.

나 조정에 있어 장관이나 정부부처의 통제의 대상이 되지 않는다고 기술하고 있다.¹⁴⁴⁾

위원회는 다음에 관하여 법률에 규정된 권한을 지닌다.

- 자선단체 등록
- 일반적인 가이드라인을 제공하고 법률적 동의를 제공(conferring legal consent)
- 자선단체의 부실관리에 대해 조치를 취함(taking action where there is or may be mismanagement in charities)¹⁴⁵⁾

Charity Act 2006에 의해 Charity Act에 삽입된 s.1C는 공익위원회의 6가지 역할을 묘사하고 있다.

- (a) 어느 단체가 자선단체인가 여부의 결정
- (b) 자선단체에 대한 더 나은 사무집행의 장려와 구조
- (c) 자선단체 운영에 있어서의 명백한 비리나 과실의 발견과 조사, 및 그러한 비리나 과실과 관련한 구제조치나 보호조치의 실행
- (d) 공중으로부터의 모금과 관련된 공중모금증서(public collections certify cates)의 발행 및 그 증서의 계속적 유효성 여부의 결정
- (e) Commission의 역할의 이행 혹은 목표의 충족과 관련한 정보의 수집, 평가, 전달
- (f) Commission의 역할 혹은 목표의 충족과 관련된 사항에 관하여 관계 장관에 대해 정보나 조언의 제공 혹은 제안

자료: 이종기, 『공익신탁의 활성화를 위한 법제 개선방안 연구』, 법무부 연구용역 과제보고서, 2009. 12.

다) 자선단체의 등록부와 공시제도

공익위원회는 잉글랜드나 웨일즈에 있는 연소득 5,000파운드 이상의 모

144) 'In the exercise of its functions, the Commission shall not be subject to the direction or control of any Minister of the Crown or other government department.'

145) www.charitycommission.gov.uk

은 Charity의 등록을 책임지고 관리 한다. <표 IV-2>는 1999년부터 2012년까지 공익위원회에 등록된 자선단체의 현황을 나타낸다.

이 밖에 잉글랜드 내의 대학(most universities in England)과 국립박물관 및 미술관(many national museums and galleries) 및 학교 이사회(some school governing bodies)는 등록이 면제(exempt)되는 기관이다. 또한 특정 유형의 자선단체의 경우 완전하게 공익위원회의 통제 하에 있기 때문에 임계값 이하의 연소득(2013년 6월 현재 연간 100,000파운드)을 넘지 않을 경우 등록을 할 수 없다. 이를 예외적(excepted) 자선단체라고 하며, 몇몇 교회와 예배당(churches and chapels of some Christian denominations), 군의 자선기금(charitable funds of the armed forces), 스카우트 및 가이드 그룹(Scout and Guide groups)이 있다.¹⁴⁶⁾

- i) 5,000파운드 재산 미만의 Charity는 등록 면제
 - ii) 10,000파운드 재산 미만은 간단한 사항(수입, 지출, 활동내역 등)만 등록
 - iii) 25,000파운드 재산 미만은 회계서류도 보고 필요
 - iv) 25,000파운드 재산 이상은 외부의 회계감사를 받아야 함
- ※ 2006년 Act에서 등록면제 기준 등을 상향하였는데, 소규모 Charity 경우에는 사회에 미치는 영향이 크지 않고, 재산이 많지 않아 등록을 면제하는 등 사회변화에 따라 기준을 변경¹⁴⁷⁾

146) <http://www.charitycommission.gov.uk>

<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/registering-a-charity/exempt-charities-cc23/changes-to-the-regulation-of-exempt-and-excepted-charities/>

147) 법제사법위원회, 「공익신탁법안 검토보고서」, 2013. 2.

〈표 IV-2〉 1999~2012 Charity Commission 등록 자선단체 현황

| 12월 31일 기준 | 총 자선단체의 수 (개) | 연간 총소득 (£bn) | 대규모 자선단체의 수 (연수입 £10 million 초과) | 연간 총소득 (£bn) | 비중 (%) |
|------------|---------------|--------------|----------------------------------|--------------|--------|
| 2012 | 162,915 | 58.48 | 958 | 33.50 | 57.3 |
| 2011 | 161,649 | 55.87 | 901 | 31.75 | 56.8 |
| 2010 | 162,415 | 53.86 | 883 | 30.10 | 55.9 |
| 2009 | 160,515 | 51.74 | 833 | 28.26 | 54.6 |
| 2008 | 168,354 | 48.40 | 747 | 25.67 | 53.0 |
| 2007 | 169,297 | 44.55 | 679 | 22.41 | 50.3 |
| 2006 | 168,609 | 41.26 | 627 | 20.10 | 48.7 |
| 2005 | 167,466 | 37.86 | 570 | 17.59 | 46.5 |
| 2004 | 166,336 | 34.86 | 511 | 15.84 | 45.4 |
| 2003 | 164,781 | 31.62 | 460 | 14.19 | 44.9 |
| 2002 | 162,335 | 29.45 | 421 | 13.04 | 44.3 |
| 2001 | 160,778 | 26.71 | 372 | 11.42 | 42.7 |
| 2000 | 159,845 | 24.56 | 336 | 10.27 | 41.8 |
| 1999 | 163,355 | 23.74 | 307 | 10.19 | 42.9 |

자료: http://www.charitycommission.gov.uk/About_us/About_charities/factfigures.aspx

2) 자선단체 설립

자선단체를 설립하기 위해서는 1) 자선단체가 무엇을 할 수 있고 할 수 없는지를 포함하여 자선의 의미에 대해 명확히 이해하고, 2) 사용할 수 있는 단어와 없는 단어를 구분하여 자선단체의 이름을 명명해야 한다. 그리고 3) 설립할 단체의 유형을 파악하고, 4) 해당 단체의 규칙을 설정해야 한다. 그리고 마지막으로 5) 수탁자를 찾아야 한다.

가) 자선단체의 특징

자선단체는 특정 개인이 아닌 공공의 이익을 위해 존재하기 때문에 이로 인해 법인세 감면과 세제상의 우대조치(tax breaks)를 받을 수 있지만,

자선단체가 무엇을 할 수 있고 어떻게 운영되어야 하는지에 있어 제약을 받는다. 따라서 연소득 5,000파운드인 단체에 대해서는 등록 의무가 부여된다.

- 피신탁인(charity trustees)은 일반적으로 무급 자원봉사자를 기본으로 함
- 자선단체는 일반적으로 자선단체와 연결된 그 누구에게도 경제적 이익을 제공할 수 없음
- 자선단체는 법률에 규정된 업무만 수행할 수 있음
- 특정 정치활동에 참여할 수 없음
- 등록된 자선단체는 대중에게 활동과 재정에 대한 최신 정보를 제공해야 함

나) 단체의 유형

- 비법인단체(Unincorporated associations)
- 자선기업(Charitable companies)
- 트러스트(Trusts)
- 자선사업법인(Charitable incorporated organisations)

3) 공익성 인정 기준

영국의 CA 2006은 공익단체 인정 기준에 관한 명시적 개념 혹은 규정을 갖고 있지 않다. 영국에서는 소규모자선단체가 아닌 한 모든 자선단체는 모두 공익위원회에 등록되어야 하기 때문에 자선목적만 인정되면 당연히 공익성이 인정되고, 그 규모나 지배구조 등은 자선단체의 승인에 있어 고려되지 않기 때문이다.¹⁴⁸⁾ 공익위원회는 그 단체가 공익성을 갖추고 있는지의 판단에 있어 재량의 여지를 가진다. 공익성 판단에 있어서는 기존의 판례나 공익위원회의 결정 사례를 참조하지만, 사회적·경제적 변화를

148) 이중기, 「공익단체의 규제와 공익위원회의 설립」, 『홍익법학』, 제11권 3호, 2010

고려하여 새로운 공익목적을 인정할 수 있게 하고 있다.¹⁴⁹⁾

영국의 Charity는 신탁, 법인 등 다양한 형태를 취할 수 있어 법적 형식은 문제되지 않는다. 개인도 될 수 있고 법인도 될 수 있고, 비법인사단도 될 수 있기 때문에 자선단체의 인정 여부는 법적 형식과는 관계없이, 단체의 설립목적이 '자선목적'을 위한 것인가 여부에 따라 인정된다.¹⁵⁰⁾

CA 2011 s.1(1)(a)는 자선단체(charity)를 '자선적 목적'을 위해 설립된 단체로 정의하고, s.2를 통해 '자선적 목적'에 대해 정의한다. s.2(1)은 자선적 목적에 대해 ①section3(1)의 각 항목 중 하나에 해당하고, ②공공의 이익(public benefit)을 위한 것이라고 정의하고 있다. CA 2011 s.3(1)은 자선적 목적의 구체적인 항목을 열거하고 있다.

- Ⓐ 빈곤의 구제 또는 예방(the prevention or relief of poverty)
- Ⓑ 교육 진흥(the advancement of education)
- Ⓒ 종교 진흥(the advancement of religion)
- Ⓓ 생명구호 혹은 보건 진흥(the advancement of health or the saving of lives)
- Ⓔ 시민권 또는 공동사회 발전의 진흥(the advancement of citizenship or community development)
- Ⓕ 예술, 문화, 문화유산 또는 과학의 진흥(the advancement of the arts, culture, heritage or science)
- Ⓖ 아마추어 스포츠의 진흥(the advancement of amateur sport)
- Ⓗ 인권, 분쟁의 해결 및 조정, 종교 또는 인종의 화합 또는 평등과 다양성 증진(the advancement of human rights, conflict

149) 영국법은 공익신탁의 수탁자가 될 수 없는 경우를 명시적으로 규정하고 있다(Charities Act 1993, Sec. 72). 가령 형사소추 가능한 행위로 인하여 유죄 선고를 받은 자나 파산선고를 받은 자, 법원(High Court)이나 위원회(Charity Commission)로부터 수탁자와 유사한 직으로부터 해임당하거나 경질된 자 등이 그러하다. 이러한 자가 그럼에도 공익신탁의 수탁자로 활동하게 되면, 벌금형이나 2년까지의 자유형의 처벌을 받게 된다(Charities Act 1993, Sec. 73 (1)). 다만, 공익위원회는 개별적 사안에서 이에 대한 예외를 허용할 수 있다(Charities Act 1993, Sec.72 (4)).

150) 법제사법위원회, 『공익신탁법안 검토보고서』, 2013년 2월.

resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)

- ① 환경보호 및 개선의 진흥(the advancement of environmental protection or improvement)
- ② 청소년, 노인, 건강, 장애, 재정적 곤경 등의 이유로 도움이 필요한 자에 대한 구제(the relief of those in need by reason of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage)
- ③ 동물복지의 증진(the advancement of animal welfare)
- ④ 군 또는 경찰, 재난구조서비스 또는 긴급구조서비스의 효율성의 촉진(the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown, or of the efficiency of the police, fire and rescue services or ambulance services)
- ⑤ 기타¹⁵¹⁾

4) 사후관리

대규모 자선단체의 회계감사 규정은 Charities Act 2011(c. 25) 144조에 규정되어 있으며, 자선단체의 1) 연간 총수입이 50만파운드를 초과하거나 2) 연간 총수입이 임계값¹⁵²⁾을 초과하고, 회계연도 말의 자산총액이 326만파운드를 초과하는 자선단체에 대해 적용된다.¹⁵³⁾ 만약 이에 해당한다면 자선단체는 해당 회계연도에 대해 1) 2006년 회사법 제42편에 규정된 법적인 감사로서 자격이 있는 자나 2) 자선단체의 감사로서 임명 자격을 갖춘 기관으로 규칙을 통해 규정되었거나, section 154에 의해 규정된 전문적인 단체의 구성원¹⁵⁴⁾으로부터 해당 회계연도에 대해 감사를 받아야

151) Charities Act 2011.

152) "He accounts threshold" means the sum for the time being specified in section 133.

153) Charities Act 2011(c. 25) 144달러 (1)

154) Member of a body for the time being specified in regulations under

한다.

회사가 아닌 자선단체의 관재인은 자선단체의 모든 거래내역을 설명하고 나타내는 회계기록을 유지하고 이를 6년 동안 보존하여야 하는데(1993년 「자선단체법」 제41조), 연간 총수입이 50만파운드를 초과하거나 연간 총수입이 10만파운드를 초과하고 회계연도 말의 자산총액이 280만파운드를 초과하는 회사가 아닌 자선단체는 1989년 「회사법」 제2편에 기한 감사와 동등한 자격이 있는 자로부터 감사를 받아야 한다. 그리고 자선단체의 연간 수입이 10만파운드 이상, 50만파운드 이하일 경우에는 1985년 「회사법」 제249D(3)조에서 규정하고 있는 단체(영국공인회계사협회, 국제회계사협회, 회계기술인협회 등)의 회원의 자격을 가지고 있는 독립된 검사인(independent examination)의 감사를 받아야 한다(제28조). 이는 1993년 「자선단체법」이 지출액 기준으로 대상을 정한 것을 2006년 개정에서 수입액 기준으로 감사 및 감사의 대상을 정하는 것으로 변경된 것이다.

자선사업회사(charitable company)의 경우 연간 총 수입이 9만파운드 이상, 50만파운드 이하이면서 자산총액이 280만파운드를 초과하지 않을 경우에는 감사(audit)가 아니라 회계보고서(accountant's report)로 대체할 수 있다(제32조).¹⁵⁵⁾

5) 혜택

영국에서 자선단체는 대부분 자선신탁(charitable trust)의 형태를 띠고 있으므로 자선단체에 대한 혜택은 자선신탁에 대한 혜택을 의미한다.

자선신탁이 되면 목적신탁 (purpose trusts)으로서의 특혜를 누릴 수 있다. 비자선 목적신탁의 경우에는 신탁을 집행할 수익자가 없는 관계로 원칙적으로 무효이지만, 자선신탁에서는 목적신탁을 집행할 수익자가 없어

section 154 and is under the rules of that body eligible for appointment as auditor of the charity.

155) 박정수, 「해외법제뉴스」, 『법제』, 한국법제연구원, 2007. 1.

도 되고, 자선단체 규제기관인 공익위원회에 의해 감독된다.¹⁵⁶⁾ 성립요건의 특해도 있는데 자선신탁에서는 수익자신탁에서와 같이 신탁의 수익 대상(objects)이 특정되어야 한다는 요건이 없으므로 추상적인 ‘자선목적’을 위한 신탁은 유효하고, 이 경우 지방법원과 공익위원회는 신탁재산을 특정된 자선목적에 사용하기 위한 구조조정방안(scheme)을 설정할 권한을 갖게 된다. 이밖에 영국법에서는 Rule against Perpetuities가 있어서, 자선신탁이 아닌 목적신탁의 경우, 일정한 기간(perpetuity period) 이상 존속하게 되는 경우, 무효가 된다는 원칙이 있으나,¹⁵⁷⁾ 자선신탁의 경우 이러한 존속기간의 제한은 적용되지 않는다. 세제상의 혜택은 자선단체는 소득이 자선목적에만 사용된다면, 소득세(income tax)의 면제¹⁵⁸⁾를 받고, 자선단체를 위한 기부에 대해서는 재량신탁을 통해, 혹은 생존 중 혹은 사망시 개인의 유증으로서 행해진 경우 상속세가 면제되고, 자본이득이 자선단체에 발생하고 자선목적에 사용한 경우에는 자본이득세 면제, 자선단체는 양도에 대한 인지세 면제, 그러나 부가가치세는 부담한다.¹⁵⁹⁾

CC의 홈페이지는 자선단체가 될 경우 얻게 되는 주요 이점으로 다음과 같이 열거하고 있다.

- 소득세/법인세 · 자본이득세 · 인지세 · 증여 및 상속세 면제¹⁶⁰⁾
 - (소득세) 소득이 자선목적에만 사용된다면 소득세가 면제되며, 거래를 통해 얻게 된 이익에 대해서도 그 이익을 자선목적에만 사용하고 거래가 주된 사업의 수행 중 행해지는 경우 면제 가능함
 - (상속세) 재량신탁을 통해 생존 중 혹은 사망 시 개인의 유증으로 행해진 경우 면제
 - (인지세) 양도에 대한 인지세 면제

156) CA 93, s.1

157) Jill E. Martin, *Hanbury & Martin Modern equity*, Seweet & Maxwell, 17th (ed.) 2005, p. 386.

158) ICTA 88, s.505.

159) 법제사법위원회, 『공익신탁법안 검토보고서』, 2013. 2.

160) <http://www.charitycommission.gov.uk>

<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/registering-a-charity/registering-as-a-charity-cc21/#p61>

- (부가가치세) 자선단체가 매수하는 상품과 서비스에 대한 부가가치세는 부담해야 함¹⁶¹⁾
- 자선단체가 자선목적 수행을 위해 사용 및 점유하는 건물에 대해 통상적인 사업용 재산세의 20%만 지불함(pay no more than 20% of normal business rates on the buildings which they use and occupy to further their charitable aims)
- 특정 상황에서 특별한 부가가치세 혜택을 받을 수 있음(can get special VAT treatment in some circumstances)
- 자선단체는 비자선단체보다 쉽게 대중이나 grant-making trusts 및 지방정부로부터 기금을 조성할 수 있음(are often able to raise funds from the public, grant-making trusts and local government more easily than non-charitable bodies)
- 공식적으로 지역사회를 대표하고, 지역사회의 수요를 충족하는 데 도움이 될 수 있음(can formally represent and help to meet the needs of the community)
- 등록을 하게 되면 대중으로 하여금 해당 자선단체가 위원회의 모니터링 및 조언을 받고 있음을 나타냄(are able to give the public the assurance that they are being monitored and advised by us)
- 위원회에 조언을 구할 수 있고, 정보를 얻을 수 있음(can seek advice from us, can get information from us)¹⁶²⁾

4. 국제비교 및 적정 수준

〈표 IV-4〉는 각 비영리단체의 제출 자료목록을 국가별로 비교하고 있다. 각 나라의 비영리단체 중 공익성이 가장 큰 비영리조직을 대상으로 정

161) 손원익·김상현, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 법무부 용역보고서, 2011.

162) <http://www.charitycommission.gov.uk>
<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/registering-a-charity/registering-as-a-charity-cc21/#p61>

보공개 목록을 비교하여 우리나라의 정보공개 요구 수준을 평가한다. 우리나라는 세법상 공익법인, 일본은 인정NPO법인, 미국은 비영리면세단체를 대상으로 하여 요구되는 정보공개 목록을 비교한다.

우리나라와 미국의 경우 사업실적과 자산 증감을 요구하고 있고, 일본의 경우 사업실적만 요구하고 있으나 구체적인 내용을 보면 유사한 정보를 요구하고 있는 것을 알 수 있다. 기부금 모집 및 지출에 대해서는 모든 국가가 정보를 요구하고 있으며, 임원 등의 정보에 대해서는 우리나라와 일본은 정보를 요구하는 반면에 미국은 요구하고 있지 않아 우리나라와 일본에서 특수관계자에 대한 관심이 더 큰 것을 알 수 있다.

주요 기부자에 대한 신상명세 및 입법활동을 위한 지출에 대한 정보의 경우 우리나라 및 일본은 비중을 두지 않는 반면, 미국은 큰 비중을 두고 정보를 요구하고 있다. 이는 미국의 경우 입법활동에 영향을 미치는 비영리단체에 대해서는 철저히 세제상 혜택을 배제하고 있는 미국의 문화에 기인하고 있는 것으로 판단된다.

이상의 국제비교에서 설명한 바와 같이 우리나라에서 비영리공익법인에 대해 요구하는 정보공개 수준이 주요 선진국에 못지않음을 알 수 있다. 다만, 우리의 경우도 향후 정치성을 띠는 단체에 대해서는 미국의 경우와 같이 철저히 세제지원을 배제하는 방향으로 관련 제도를 정비하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 결론적으로 비영리법인의 투명성 제고를 위해서 중요한 것은 정보공개 요구 목록보다는 정보공개의 실효성을 보장할 수 있는 공개된 정보에 대한 검증이라 생각된다. 산재되어 있는 정보 공개 창구를 단일화하여 비영리법인의 행정부담을 축소하되 비영리법인에 대한 자료를 응용 가공하여 통계를 제공함으로써 학술적·정책적으로 활용할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

현재 우리나라의 정보공개 수준과 주요국과의 비교 결과를 토대로 우리에게 요구되는 적정수준의 정보공개 범위는 다음과 같다. 현행 우리나라의 정보공개 수준은 미국, 일본 등 선진국에서 요구하는 정보공개 수준 이상으로 판단되며, 특히 특수관계자와 관련된 정보는 비교 대상국 중 가장 높은 수준이다. 그러나 비영리법인의 정치활동 참여에 대한 정보공개

수준은 우리나라의 경우 미국에 비해 현저히 낮은 수준이며, 최근 비영리 법인의 정치활동 참여가 증가하고 있는 상황을 고려할 때 이와 관련된 정보공개 요구수준을 상향조정할 필요가 있는 것으로 판단된다. 결론적으로 선진국보다 높은 수준의 정보공개를 요구하고 있는 특수관계자와 관련된 내용은 현행 제도를 유지하고, 비영리법인의 정치활동 참여와 관련된 내용은 선진국(미국)의 수준으로 상향조정하는 것이 적정한 것으로 판단된다.

〈표 IV-3〉 각 비영리단체의 제출 자료 목록 비교

| | 사업 실적 | 자산 증감 | 재산 목록 | 사업 계획 | 기부금 모집 및 지출 | 임원 등의 정보 | 주식 등의 출연, 취득 보유, 처분사항 | 배당현황 및 주식 처분현황 | 주요 기부자의 이름과 주소 | 임원활동을 위한 지출 등 | 조성금의 지급 및 해외송금 | 회원에 관한 정보 |
|----|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------|-----------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|-----------|
| 한국 | 비영리법인 | ○ ¹⁾ | × ²⁾ | ○ ¹⁾ | ○ ³⁾ | | | | | | | |
| | 공익법인 | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | | | | |
| | 세법상 공익법인 | ○ | ○ | | | ○ | ○ | ○ | | | | |
| 일본 | 법인으로 보는 단체 | | | | ○ ⁴⁾ | | | | ○ | | | |
| | NPO법인 | ○ | ○ | ○ | | | | | | | | |
| | 인정NPO법인 | ○ ⁷⁾ | | | | | | | | | ○ | ○ |
| 미국 | 공익법인 | | | ○ | | | | | | | | |
| | 비영리면세단체 | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | ○ | ○ | | |

주: 1) 문화체육관광부의 경우 제외

2) 감사원의 경우 제외

3) 예산자료로서 추정대차대조표 및 추정손익계산서 제출

4) 보조금을 교부받고자 하는 경우에 한함

5) 재단관리자와 고임금 종업원의 이름과 주소, 보수와 기타 지급금

6) 친년도 보수를 받은 자의 명부도 포함

7) 수입금액의 원천별 명세, 차입금 명세, 자산의 양도 등에 관한 정보, 거래에 관한 정보(거래처 상위 5위까지 이름, 명칭, 주소, 거래 금액 등) 등

8) 20만엔 이상 기부자의 이름, 기부금액 등

9) 임원보수, 종업원 급여에 관한 규정 내용

10) 이사 등의 보수지급기준 포함

자료: 오영호·손원익·황준성·전광현·양재모·윤강재, 『비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구』, 보건사회연구원, 2011.

V. 근본적 개선방안

1. 기본방향

비영리법인과 관련된 제도개선의 기본방향은 비영리법인의 설립은 쉽고 간편하게 하고, 사후관리는 철저히 하는 것이다. 비영리법인의 설립을 쉽게 하면 비영리법인의 설립이 확대되고 그 결과 공익활동이 활성화될 수 있을 것이다. 그러나 비영리법인의 설립이 쉽고 사후관리가 철저히 이루어지지 않는다면 도덕적 해이 등 더 많은 사회적 문제를 야기할 수 있으므로 철저한 사후관리가 전제되는 상황에서 설립이 간편해져야 함은 물론이다.

또한 비영리법인에 대한 공익성 검증이 객관성과 공정성을 보장할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다. 비영리법인의 공익성에 대한 검증은 각종 세제감면과 연계되기 때문에 검증 결과에 대한 신뢰성이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 객관적인 검증 절차와 검증기관이 필수적이다. 공익성에 대한 검증은 비영리법인의 사후관리와도 연계되기 때문에 검증과 사후관리를 동일한 기관에서 수행하는 것이 더 효율적이며, 검증 및 사후관리에 대한 결과의 신뢰성을 확보하기 위해서도 필요하다고 판단된다. 즉, 비영리법인 관련제도의 선진화와 공익활동의 활성화를 위해서는 비영리법인의 설립에서부터 공익성 검증과 사후관리까지 모든 절차를 동일한 기관에서 수행할 필요가 있다. 우리 사회에서 비영리법인들이 사회적 신뢰를 받으면서 사회가 필요로 하는 공익활동을 효율적으로 수행할 수 있기 위해서는 영국의 제도를 중심으로 한 논의가 필요하다. 영국의 경우 과거 비영리법인의 공익활동을 제한했던 정책에서 공익활동을 보다 적극적으로 수행할 수 있도록 공익활동의 범위를 확대하고, 사회서비스 공급자로서의 역할을 인정하면서도 비영리공익법인들의 독립성을 높일 수 있도록

하는 적극적인 정책으로 전환했기 때문이다. 이와 더불어 비영리법인의 공익성과 투명성을 유지하기 위해 필요한 제도도 정비하였다. 이처럼 우리 사회에서도 영국의 경우와 같이 비영리법인의 역할과 이들의 책임성과 신뢰성에 대한 사회적 기대에 부응하기 위한 정책과 제도가 필요한 시기이다. 이를 위해서는 영국의 공익위원회(charity commission)와 유사한 조직을 신설하여 비영리법인과 관련된 모든 업무를 관장하게 하고, 본 조직의 소속은 대통령직속 또는 총리실로 하여 각 부처로부터 독립적으로 운영될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

본 보고서에서 제시하는 정책방안의 적용범위는 「민법」 제32조를 근거로 설립된 비영리법인과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 근거하여 설립된 공익법인을 대상으로 한다. 즉, 특별법에 의해 설립된 사회복지법인(사회복지법), 학교법인(사립학교법), 의료법인(의료법)은 본 연구의 대상에서 제외한다. 특별법에 의한 비영리법인의 설립·공익성 검증·사후관리의 업무는 각 특별법에서 별도로 규정하고 있기 때문이다. 장기적으로는 특별법에 의해 설립되고 운영되는 비영리법인도 전체 비영리법인의 큰 틀에 포함하여 운용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

2. 정책방안

본절에서는 비영리법인의 설립, 공익성 검증, 사후관리 등 각 단계별로 개선방안을 제시한다.

가. 비영리법인의 설립

비영리법인의 설립을 기존의 허가제에서 인가제로 전환할 필요가 있다. 허가주의와 인가주의에 대한 민법상의 정의와 특징은 <표 V-1>에서 보는 바와 같다.

〈표 V-1〉 비영리법인 설립 관련 민법개정안 용어

| | 허가주의 | 인가주의 |
|----|--|---|
| 정의 | - 법인 설립을 하기 위해서는 반드시 주무관청의 허가를 받아야 하는 입법주의 | - 인가주의라 함은 법률이 규정하고 있는 법인 설립의 요건을 갖추고, 주무관청의 인가를 얻음으로써 법인이 설립되는 주의를 말한다. 만약 법률이 규정하고 있는 법인 설립의 요건을 갖추어 신청한 경우에는 인가권자는 반드시 인가를 하여야 함 |
| 특징 | - 자유재량적인 주무관청의 행정행위 | - 인가요건에 대한 실질적인 심사권이 주어지므로 주무관청의 인가권은 강력한 제재수단 - 허가주의하에서의 주무관청의 재량권은 축소 |

인가주의는 주무관청이 법률이 정한 요건을 갖추어 인가를 신청한 단체에 대해 반드시 인가를 해주어야 하는 법률상의 구속을 받으므로, 주무관청의 자유재량에 따르는 ‘허가주의’와는 분명한 차이가 있다. 허가기준이나 요건이 까다로워 국민 불편을 초래했던 비영리법인 설립을 허가주의에서 ‘인가주의’로 전환하여 일정한 요건을 갖추면 반드시 인가를 하도록 개선하는 경우 주무관청의 허가를 받지 못해 설립하지 못하는 사례는 없어질 것으로 기대된다.

2011년 법무부는 ‘민법상 비영리법인’을 대상으로 설립 허가주의에서 인가주의로 개정하는 민법개정안을 상정하였으나, 국회에서 통과되지 못하고 개정안이 폐기되었다. 본 연구에서 제시하는 개정의 대상은 ‘민법상 비영리법인’뿐만 아니라 ‘공익법인 설립·운영에 관한 법률상 공익법인’을 포함한다.

비영리법인의 설립을 허가제에서 인가제로 전환하는 경우 공익활동의 활성화를 기대할 수 있다. 비영리법인의 등록을 통합관리기관(예: 공익위원회)으로 할 경우 각 부처 소속 비영리법인이 통합관리기관(예: 공익위원회) 소속으로 일원화되므로 효율적인 관리 등 여러 가지 장점이 있으나, 관할 비영리법인을 통합관리기관으로 이전해야 하는 각 부처의 반발이 있을 수 있다.

나. 비영리법인의 공익성 인증

비영리법인의 공익성은 비영리법인의 설립에서부터 사후관리까지를 총괄할 수 있는 통합관리기관(예: 공익위원회)에서 인증하는 방안이 바람직하다. 현재 기획재정부 세제실에서 각 부처의 추천을 받아 공익성을 검증하고 공익성을 인증(지정기부금·법정기부금 대상 단체로 분류)하고 있다. 공익성 인증업무를 통합관리기간(예: 공익위원회)로 이관할 경우 담당인력의 확충과 전문성 확보의 효과가 있어 공익성 인증작업의 객관성 및 전문성이 제고될 수 있을 것이다. 또한 비영리법인 공익성의 인증주체를 정부에서 민간으로 전환하는 의미(일본 공익성인증위원회 설립의 중요한 취지 중의 하나)가 있다. 공익성 검증은 미국 IRS에서 수행하는 조직에 대한 검증(Organization Test)과 운영에 대한 검증(Operation Test)과 유사하게 수행하며, 새로 설립되는 조직에는 조직검증을 수행하고, 기 설립된 조직에는 운영 검증을 수행하는 형태로 주기적으로 공익성을 검증하여 세제감면 혜택 여부를 결정할 필요가 있다.

다. 비영리법인의 사후관리

비영리법인의 사후관리는 통합관리기관(예: 공익위원회)에서 책임지고, 국세청에서 관련 자료를 수집·분석하여 위원회에 제공하는 것이 바람직하다. 비영리법인의 사후관리는 현재 각 부처와 국세청으로 이원화되어 있다. 각 관련부처의 경우 담당인력 및 전문성의 부족으로 사후관리의 실효성에 의문이 있고, 국세청의 경우 각 비영리법인이 보고하는 자료에 대한 확인 및 조사의 인센티브가 없어 실질적인 사후관리가 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

통합관리기관(예: 공익위원회)은 비영리법인의 운영에 대한 공익성을 주기적(예: 3년)으로 검증하여 공익성을 재인증 또는 취소하되 통합관리기관(예: 공익위원회)의 사후관리를 위한 근거자료는 국세청에서 수집 및 분석하여 위원회에 제공하며(법적 근거 필요), 이를 위하여 국세청에

담당부서를 신설하는 것이 필요하다. 공익성 검증과 사후관리는 국세청을 통한 자료입수가 핵심이므로 통합관리기관(예: 공익위원회)의 사무국에 국세청 직원을 파견하여 국세청과 연계된 업무를 수행해야 할 것이다. 실효성 있는 사후관리를 위해서는 비영리법인의 정보제공 의무와 관련된 규정을 전반적으로 정비할 필요도 있다.

우리나라 비영리법인의 정보공개 수준은 미국, 일본과 같은 선진국에서의 정보공개 수준과 유사한 것으로 평가할 수 있다. 특수관계자와 관련된 정보는 비교 대상국 중 가장 높은 수준이나 비영리법인이 정치에 참여할 때의 정보공개 수준은 미국에 비해 매우 낮다. 이와 관련하여 정보공개에 대한 요청 수준을 상향해야 할 필요가 있다. 사후관리를 위한 정보공개 수준은 특수관계자와 관련된 내용의 경우 현행 수준을 유지하고, 비영리법인의 정치활동 참여와 관련된 내용의 경우는 미국과 같은 선진국의 수준으로 강화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

라. 비영리법인 통합관리기관 설립

비영리법인 통합관리기관은 민간위원회 성격으로 구성하여 정부로부터 독립적으로 운영할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 위원회를 보좌할 수 있는 사무국(민간/공무원)을 설치해야 한다. 비영리법인 통합관리기관은 대통령 직속 또는 총리실 소속으로 설립하며, 비영리법인 통합관리기관 위원장은 민간 명망가, 위원은 경륜이 있는 민간전문가로 구성하고, 위원회를 지원하는 사무국은 공무원 중심으로 구성하되 민간전문가도 포함하며, 공익성 검증과 사후관리를 위해 국세청 직원의 파견을 의무화해야 한다.

비영리법인 통합관리기관과 같은 새로운 정부조직의 설립이 현실적으로 어려운 경우에는 차선책으로 국세청에 비영리법인을 통합관리하는 국단위의 조직을 신설하여 유사한 기능을 수행할 수 있도록 하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 미국의 경우 이미 IRS에서 이와 유사한 기능을 수행하고 있기 때문에 국세청에 조직을 신설하는 방안에 대한 거부감은 크지

않을 것으로 판단된다. 다만, 현재 국세청에 대한 국민의 인식을 고려할 때 공익사업에 대한 업무를 국세청에 위임하는 데 대한 국민정서상의 불편함은 있을 것으로 예상된다.

앞서 설명한 바와 같이 공익위원회와 같은 통합관리기관을 설립하여 다양한 비영리분야에 대한 전문성을 확보한 민간전문가가 관리기능을 수행할 경우 세무전문가만 있는 국세청보다 훨씬 전문적 측면에서 우월할 것이다. 또한 공무원이 아닌 다양한 비영리분야의 민간전문가가 책임을 맡는 경우 비영리섹터의 사회·경제적 역할을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다. 이상의 논의된 내용을 요약하면 아래 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 비영리법인 관리체계 대안 비교·분석

| 구분 | (1대안) 통합관리기관(공익위원회) | (2대안) 국세청 내 조직 신설 |
|----|--|--|
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> • 비영리법인 설립과 운영, 공익성 검증, 사후관리를 한 기관에서 할 수 있어 운영의 효율성 증가 • 비영리법인 담당인력의 확충 및 교육을 통한 전문성 강화로 객관적인 공익성 검증 가능 • 부처별 중복자료제출 방지로 인하여 비영리법인의 순응비용 절감 가능 • 비영리섹터의 사회·경제적 역할을 제고하는데 기여 | <ul style="list-style-type: none"> • 새로운 위원회 설립보다 부처 개편을 통한 조직설립이 정치적으로 수월하며 비용도 절감될 것으로 예상 |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 비영리법인의 이전비용 발생으로 인한 거부감 • 새로운 조직 설립에 따른 행정적 어려움이 예상 • 각 부처의 반발과 갈등, 업무이전에 대한 의견 상충이 있을 수도 있을 것 | <ul style="list-style-type: none"> • 국세청에 대한 국민의 인식을 고려할 때, 공익사업에 대한 업무를 국세청에 위임하는 것에 대한 국민정서상의 불편함이 예상 • 비영리분야와 관련된 전문성 부족의 문제는 여전히 존재할 것으로 예상 • 정부로부터 독립되지 않은 기관에서의 공익성 검증에 대한 신뢰성에 의문이 지속될 가능성 |

마. 기타 고려사항

1) 기존 비영리법인의 처리

새로운 비영리법인 통합관리기관이 설립되는 경우, 신설되는 비영리법인은 새로운 기관에 등록하여 설립되고, 공익성 검증을 받으며, 사후관리도 받게 된다. 그러나 이미 설립되어 운영중인 비영리법인의 경우 현재 허가를 받은 각 관련부처로부터 통합관리기관으로 등록을 이전해야 하고, 향후 공익성에 대한 검증 및 사후관리도 통합관리기관으로부터 받도록 제도화해야 한다.

등록을 이전해야 하는 기간은 약 2~3년 정도의 유예기간을 두고 이전을 유도할 필요가 있다. 공익법인에 대한 개혁작업을 수행해온 일본의 경우도 기존의 공익법인 등이 신공익법인으로 이전 등록하도록 유예기간을 두고 제도를 운영하고 있다.

공익성 검증의 경우 기존의 비영리법인은 3~5년 정도의 공익성 검증 스케줄에 따라 공익성 검증을 수행하면 될 것이며, 기존의 공익성검증제도를 대폭 개선하여 미국 IRS에서 수행하고 있는 운영검증(Operation Test)과 유사한 제도를 우리의 현실에 맞게 고안할 필요가 있다.

사후관리의 경우 모든 서류를 표준화하고 현재 여러 관련 부처에 중복적으로 제출하고 있는 서류를 일원화하여 순응비용을 대폭 절감할 필요가 있다. 이와 같은 순응비용의 대폭적인 절감은 기존의 비영리법인이 단기간 내에 통합관리기관으로 등록을 이전하도록 유인하는 역할을 충분히 수행할 것으로 기대할 수 있다.

2) 비영리법인의 통폐합 원활화

각 부처에 등록하게 되어 있는 현행 제도에서는 비영리법인의 활동분야에 따라 관련부처가 결정되도록 되어 있다. 물론 활동분야의 영역이 각 정부부처의 영역과 정확히 일치하지 않는 경우에는 설립자가 부처를 선택하

는 경우도 있다. 한 기업이 다양한 분야에서 공익활동을 수행하기 위해서는 현행 제도에서는 여러 개의 비영리법인(재단)을 설립하여 운영해야만 가능하도록 되어 있다. 본 연구에서 제시하는 바와 같이 모든 비영리법인의 등록이 일원화되면, 여러 개의 비영리법인을 설립할 필요가 없고 한 개의 비영리법인에서 다양한 분야의 공익활동을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

이미 여러 개의 비영리법인을 운영하고 있는 기업의 경우 비영리법인 간의 통합을 허용하여 절감되는 비영리법인 운영비용이 공익활동에 지출되도록 유도할 필요가 있다. 비영리법인 간의 통합은 현행 제도에서는 청산 후 통합 등 현실적으로 어렵기 때문에 일정기간의 유예기간 동안에는 통합절차를 대폭 간소화하여 비영리법인 간의 구조조정이 활발히 진행될 수 있도록 한시적인 제도적 보완장치를 마련할 필요가 있다. 이와 같은 제도적 보완장치가 제공될 경우 통합관리기관으로의 이전을 촉진시키는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

3) 의무적 제출서류의 간소화 및 표준화

현행 제도에서 비영리법인이 의무적으로 제출해야 하는 서류는 상당히 복잡하고, 중복적인 측면도 있는 것이 사실이다. 이미 제Ⅲ장에서 논의한 <표 Ⅲ-3>은 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙에 따라 비영리법인이 제출해야 하는 서류 및 정보의 종류를 나타낸다. 부처별로 요구하는 정보의 내용에 차이가 있을 뿐만 아니라 제출한 정보에 대한 확인절차가 사실상 이루어지고 있지 않는 문제도 있다. 각 소관부처에 제출하는 서류 이외에 세법에 따라 관할 세무서장에게 제출해야 하는 정보의 종류도 다양하다. 일정규모 이상의 상속·증여세법상의 공익법인의 경우 외부 회계감사를 받아야 하고 감사보고서를 관할 세무서장에게 제출하여야 한다. 또한 세무확인을 받아야 하는 공익법인 중에서 총자산가액의 합계액이 10억 원 이상인 공익법인과 수입금액과 출연받은 재산가액의 합계액이 5억 원 이상인 공익법인의 경우 국세청 홈페이지에 관련자료를 공시해야 한다.

공시자료에 대한 표준화된 양식이 없어 각 공익법인별로 자료를 공시하고 있어, 비교에 어려움이 있고 통계자료로서의 역할은 수행하지 못하고 있는 문제가 있다. 또한 공시된 자료의 정확성 및 신뢰성에 대한 의문이 제기되고 있지만 담당하는 국세청에서 공시된 자료의 정확성에 대한 관리를 하고 있지 않아 공시의 실효성에 의문이 있는 상황이다.

이상에서 논의한 바와 같이 공익법인의 입장에서는 다양하고 방대한 자료를 여러 정부기관에 제출하고 있음에도 불구하고 자료의 신뢰성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황에서는 공익법인에 대한 국민의 신뢰도가 제고될 수 없고, 그 결과 공익법인에 대한 국민의 기부도 확대되기 어려운 상황이다. 따라서 비영리법인에 요구하는 모든 서류 및 정보는 가급적 간소화하고 표준화할 필요가 있으며, 자료를 제출해야 하는 기관을 통합관리기관으로 일원화하여 중복적인 자료의 제출을 방지하여 비영리법인의 순응비용을 절감할 필요도 있다. 또한 제출된 자료 및 정보에 대한 확실한 사후관리를 수행하여 비영리법인에 대한 국민의 신뢰가 회복될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 김진우, 「공익신탁의 법적구조」, 『비교사법』, 제19권 1호(통권 56호), 2012.
- 박정수, 「해외법제뉴스」, 『법제』, 한국법제연구원, 2007. 1.
- 박태규, 「한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구」, 『국민계정』, 제4호 통권 제27호, 한국은행, 2006. 12.
- 법무부, 「공익신탁법안 의안원문」, 2012.
- _____, 「신탁법개정안 해설」, 2010. 2.
- 법제사법위원회, 「공익신탁법안 검토보고서」, 2013. 2.
- 손원익, 『비영리분야 통계의 실태와 통계 구축을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2013. 6.
- _____, 「비영리법인 관련 제도의 국제 비교」, 『재정포럼』, 2011년 5월 호(179호), 한국조세연구원.
- 손원익·김상헌, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 법무부 용역보고서, 2011.
- 손원익·박태규, 『민간비영리조직(NPO)을 통한 재정지출의 효율성 제고방안(문화예술분야를 중심으로)』, 한국조세연구원, 2012.
- _____, 『한국의 민간기부에 관한 연구 - 규모, 구조와 특징, 관련 정책방향』, 한국조세연구원, 2008. 2.
- 손원익·송은주, 「비영리단체 정보공개 제도의 국제비교」, 『한국 비영리연구』, 제8권 제3호, 2010.
- 손원익·이순태·박세경, 『나눔문화 확산을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2010. 10.
- 손원익·이형민·정경화, 『공익법인의 운영실태 분석 및 정책방향』, 한

- 국조세연구원 세법연구센터, 2012. 8.
- 송호영, 「법인설립법제의 개선을 위한 설문조사 연구」, 『법학논총』, 제 27집 제2호, 2010.
- 오영호·손원익·황준성·전광현·양재모·윤강재, 『비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구』, 보건사회연구원, 2011.
- 이연갑, 「비공익 목적신탁에 관한 일고찰」, 『국제거래법연구』 제18권 2호, 2009, p. 169.
- 이중기, 「공익단체의 규제와 공익위원회의 설립」, 『홍익법학』, 제11권 3호, 2010.
- _____, 『공익신탁의 활성화를 위한 법제 개선방안 연구』, 법무부 연구용역보고서, 2009. 12.
- 한국은행, 『우리나라 국민계정체계』, 2010.
- 國稅廳, 「認定NPO法人制度の手引」, 平成22年 6月.
- 일본 국세청 홈페이지, 「認定を受けるための要件」, 2013년 6월 기준 자료
- NPO연구정보센터, 『NPO 白書』, 2010.
- Anheier, Helmut, “The Nonprofit Sector: Introductory Remarks,” “What Kind of nonprofit sector, what kind of society? Comparative policy reflections,” in *Comparative Corporate Governance of Nonprofit Organizations*, (ed.), K. J. Hopt & Thomas von Hippel, Cambridge University Press, 2010.
- Anheier, Helmut & Lester M. Salamon, “The Nonprofit Sector in Comparative Perspective,” in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 2nd (ed.), Walter W. Powell & Richard Steinberg, ed., Yale University Press, 2006.
- Ben-Ner, Avner, “Nonprofit Organizations: Why do they exist in market economies?,” in *The Economics of Nonprofit*

- Institutions: Studies in Structure and Policy*, Susan Rose-Ackerman (ed.), New York, Oxford University Press, 1986.
- CABINET OFFICE, "LIST OF MINISTERIAL RESPONSIBILITIES Including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments," November 2012.
- Cohen, Jean., "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements," *Social Research* 52: 1985, pp. 663~716.
- Easley, D., O'Hara, M., "The economic role of the nonprofit firm," *Rand Journal of Economics* 14, 1983, pp. 531~538.
- Fukuyama, F., *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press, 1995.
- Giving USA Foundation, "Giving USA," 각 연도.
- Hall, Peter Dobkin, "Historical Perspectives on Nonprofit Organizations in the United States," in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 2nd (ed.), Walter W. Powell & Richard Steinberg, ed., Yale University Press, 2006.
- Hansmann, H., "The role of the nonprofit enterprise," *Yale Law Journal* 89, 1980.
- _____, "Nonprofit Enterprise in the Performing Arts," *Bell Journal of Economics*, 12, 1981.
- _____, "Economic Theories of Nonprofit Organizations," in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Walter W. Powell (ed.), Yale University Press, 1987.
- _____, "The Changing Roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services," in *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*, (ed.), Victor Fuchs, University of Chicago Press, 1996, pp.

245~275.

- Hwang, Chang-Soon & In-Choon Kim, "The History of Nonprofit Organizations in Korea," 연세대학교 동서문제연구원 2003.
- _____, "Definitions and Classifications of Nonprofit Organizations," 연세대학교 동서문제연구원 2003.
- James, Estelle, "How Nonprofits Grow: A Model," *Journal of Policy Analysis and Management*, 2, 1983, pp. 350~365.
- Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Klandermans, Bert, *The Social Psychology of Protest*, Oxford: Blackwell, 1997.
- Kranshinsky, Michael., "Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organization," in *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Susan Rose-Ackerman (ed.), 1996.
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zald., *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*, General Learning Press, Morristown, NJ, 1973.
- Malena, C., R. Forster and J. Singh, "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice," Washington, DC: The World Bank, 2004.
- Melucci, Alberto, "Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements," *International Social Movement Research* 1, 1989.
- Offe, C. & S. Fuchs, "A Decline of Social Capital: the German Case," in *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, R. D. Putnam (ed.)s New York: Oxford University Press, 2002.
- Park, Tae-Kyu, Ku-Hyun Jung, S. Woljciech Sokolowski, & Lester

- M. Salamon, "South Korea," chapter 10, *Global Civil Society*, volume two, Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski & Associates (ed.), Kumarian Press Inc., 2004.
- Putnam, Robert D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
- _____, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, New York: Oxford University Press, 2002.
- Rob MacMillan, "The third sector delivering public service: an evidence review," working paper 20, The Third Sector Research Center, U.K. July 2010.
- Salamon, Lester M, S. Wojciech Sokolowski, Megan A. Haddock & Helen Tice, "The state of global civil society and volunteering," comparative nonprofit sector working paper no. 49, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, 2013.
- Salamon, Lester M & Helmut Anheier, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationality," *Voluntas* 9, 1998.
- Salamon, Lester M, Regina List, et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- Steinberg, Richard, "Economic Theories of Nonprofit Organizations," in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 2nd (ed.), Walter W. Powell & Richard Steinberg, (ed.), Yale University Press, 2006.
- _____, "Nonprofit Organizations and the Market," in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Walter W. Powell (ed.), Yale University Press, 1987.

- Ware, Alan, "On Scale and Scope and the history of the non-profit sector in the United Kingdom," *Voluntas*, 7:1, 1996.
- Weisbrod, Burton A., *The Nonprofit Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988.
- _____, *The voluntary nonprofit sector: An Economic Analysis*, Lexington, M.A.: D.C. Heath and Company, 1977.
- _____, "Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three-sector economy," in *the Voluntary nonprofit sector*, (ed.), Burton Weisbrod, Lexington, MA: DC Heath, 1977.
- Weisbrod, Burton A. & Mark Schlesinger, "Public, Private, Nonprofit Ownership and the Response to Asymmetric Information: The Case of Nursing Homes," in *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Susan Rose-Ackerman ed., New York, Oxford University Press, 1986.
- U.N., Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts, ST/ESA/STAT/SER.F/91, 2003.

국세법령정보시스템, taxinfo.nts.go.kr

국가입법정보포털, www.klaw.go.kr

한국은행 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr

영국 비영리법인 홈페이지 www.civilsociety.co.uk

영국정부 홈페이지, www.gov.uk

영국 Charity commission, www.charitycommission.gov.uk

Johns Hopkins 대학 center for civil society studies, ccss.jhu.edu

<국문요약>

공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

손원익 · 박태규

본 연구는 비영리법인의 공익활동 활성화를 위한 관련 제도의 선진화를 위해 비영리법인의 설립제도와 사후관리 관련 제도를 점검하였다. 이를 위하여 비영리법인이 가장 선진화되어 있는 미국과 최근 비영리법인 관련 제도의 주요 개정이 있었던 일본 및 영국을 비교하여 우리나라 현행 제도의 실태 및 문제점을 분석하였다. 이를 통해 도출된 개선방안을 바탕으로 이를 제도적·현실적으로 실행할 수 있는 구체적인 실행계획도 제시하였다.

본 연구에서 제시하는 정책방안의 적용범위는 민법 32조를 근간으로 설립된 비영리법인과 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'에 근거하여 설립된 공익법인을 대상으로 한다. 그러나 장기적으로는 특별법에 의해 설립되고 운영되는 비영리법인도 전체 비영리법인의 큰 틀에 포함하여 운용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직 할 것이다.

우리나라에서의 비영리법인은 첫째, 허가주의에 의하여 설립이 어렵고 둘째, 정부의 모니터링이 적시에 시행되지 않아 투명성, 책임성, 전문성이 결여되어 있다. 이는 비영리법인이 민간으로부터 기부를 통해 재원을 조달하는데 장애요인으로 작용하고 있다. 셋째, 부처별 등록을 통한 공익활동의 수행은 공익활동의 영역이 제한되는 문제점이 있으며, 마지막으로 세제혜택을 받은 비영리법인의 공익활동이 적절히 수행되었는지에 대한 객관적 기준이 미비하여 공익성 검증제도에 대한 재검토가 필요한 상황이다.

이상에서 열거한 문제점을 해결하기 위해서는, 비영리법인의 설립은 허

가주의에서 인가주의로 변경하고, 공익성 인증 및 사후관리는 영국의 공익위원회(charity Commission)와 유사한 통합관리조직을 신설하여 비영리법인과 관련된 모든 업무를 관장하게 할 필요가 있다. 통합관리조직의 소속은 대통령 직속 또는 총리실로 하여 각 부처로부터 독립적으로 운영될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

<Abstract>

Fundamental Policy Recommendation for the Governance System of Non-profit Organizations

Wonik Son · Taekyu Park

This study examines the current governance system for non-profit organization(NPO). The procedure of establishment for NPO, the scheme for evaluating the level of public benefit and the surveillance systems are reviewed. To this end, the governance systems of the United States, Japan and the United Kingdom are compared with the current system of Korea.

Several problems for the current governance system are pointed out. First, it is very difficult to get a permission to establish NPO. Second, the government does not have proper monitoring system for transparency, accountability, and expertise. NPOs in Korea have a hard time receiving donations from the private sector due to the lack of transparency. Third, the public interest activities by NPOs are limited to fixed fields because in Korea, NPOs are not allowed to work on fields other than those registered by ministry. Finally, a objective and trustworthy testing system is not working yet for evaluating NPOs for their contribution to the public benefit.

To this end, the establishment of NPO needs to be eased while a objective and trustworthy testing system needs to be established in order to evaluate NPOs for the level of public benefit. It is recommended

that a new organization similar to Charity Commission of the U.K. needs to be established for the integrated management of all the tasks associated with NPOs. In order for the new organization to be independent of the ministries, the new organization should be under the office of either the president or the prime minister.

〈저자약력〉

손원익

미국 William Penn College 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

박태규

연세대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 경제학 박사
현, 연세대학교 경제학부 교수

자료 수집 및 정리

남 희 한국조세재정연구원 연구원
오수정 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 13-08

공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

2013년 12월 23일 인쇄
2013년 12월 30일 발행

저 자 손원익·박태규

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

1318-7174 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 상일인쇄

인쇄

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-680-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원